

financiamiento del desarrollo

Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina

Mario D. Velásquez Pinto



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, junio de 2003

Este documento fue preparado por Mario Velásquez, Ingeniero comercial con mención en economía, de la Universidad de Chile (mvelasquez@manquehue.net). Como consultor en materia de empleo y seguridad social fue responsable técnico del diseño del "Seguro de Cesantía de Chile". El presente documento se encuentra dentro del marco del proyecto conjunto entre CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) "Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1564-4197
ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322184-3
LC/L.1917-P
N° de venta: S.03.II.G.73
Copyright © Naciones Unidas, junio de 2003. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El problema del desempleo y la necesidad de asegurar	11
II. Alternativas de protección frente al riesgo del desempleo	17
A. Los seguros de desempleo	18
B. Otras modalidades de protección: el autoseguro y la autoprotección	36
III. Los seguros de desempleo en América Latina	39
A. Características principales	40
B. Evolución de los seguros de desempleo en el período 1990–2000	45
C. Principales causas de la escasez relativa de los seguros de desempleo	47
D. Posibilidades de desarrollo de los seguros de desempleo ...	52
IV. Conclusiones	57
Bibliografía	61
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	63

Índice de cuadros

Cuadro 1	Volatilidad del crecimiento del PIB, 1950 – 1999	12
Cuadro 2	Mercado de trabajo en América Latina, 1990–2000	12
Cuadro 3	Principales características de los seguros de desempleo en países industrializados	30
Cuadro 4	Cobertura de los seguros de desempleo en América Latina.....	41
Cuadro 5	Seguros de desempleo en América Latina.....	43
Cuadro 6	Comparación seguros de desempleo en América Latina, 1990–2000.....	46
Cuadro 7	Informalidad, desempleo juvenil y empleo público en países latinoamericanos, 2001	47
Cuadro 8	Beneficios del seguro de desempleo e indemnizaciones ^{1/}	51

Índice de gráficos

Gráfico 1	Seguros de desempleo por regiones	26
-----------	---	----

Resumen

El identificar cuáles deben ser las características de diseño de mejores sistemas de protección a los desempleados en América Latina, ha ido adquiriendo mayor relevancia en los últimos años, ya que el desempleo se ha tornado persistente y se ha constituido además, en una fuente de inseguridad e inestabilidad económica y social entre los países. Así, la búsqueda de nuevas opciones en esta materia se ha instalado en la agenda de prioridades de los gobiernos.

Las debilidades institucionales y la informalidad que caracteriza el funcionamiento de los mercados de trabajo en la región, si bien son problemas conocidos y ampliamente estudiados, su reconocimiento, en este caso, resulta fundamental para evitar la tentación de reproducir simplemente el instrumental de protección que existe desde hace muchos años en países industrializados, y que opera en contextos marcadamente diferentes. Por otra parte, tampoco es razonable, ni posible, la alternativa de preservar los actuales instrumentos. Sin embargo, malos resultados en esta materia, no harían más que profundizar la sensación de inseguridad y de insatisfacción hoy presente, lo que terminaría por aumentar las actuales dificultades para consolidar una estrategia de crecimiento económico estable, base fundamental para aspirar a mejores condiciones de vida de la población.

Así, el desafío principal radica en identificar cuál es la combinación óptima de instrumentos, que reporte los mejores resultados de cobertura al desempleado y de apoyo en la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, siempre teniendo en cuenta las características y las particularidades de cada país. Si bien la solución

no es única, ni obedece a un determinado modelo preexistente, la revisión de las políticas, sistemas y experiencias, contenida en este estudio, muestra que existen diversas alternativas posibles de utilizar, que van desde disciplinar sistemas existentes, hasta cambios innovadores en las estructuras de financiamiento, de beneficios y de administración; así como otras destinadas a elevar la cobertura, generar mejores prestaciones y resguardar los equilibrios financieros. Finalmente, tanta importancia como los elementos de diseño señalados, adquiere también el fortalecimiento de la aún débil institucionalidad para implementar políticas activas de mercado de trabajo, ya que la eficacia de la protección, también está condicionada a la provisión de servicios de información, intermediación y capacitación laboral.

Introducción

El riesgo de desempleo ha aumentado en América Latina en las dos últimas décadas, por el débil e inestable crecimiento de la actividad económica, lo que ha derivado en una baja creación de empleo, aumento de la desocupación, expansión de las ocupaciones de baja productividad y una mayor desprotección social.

El desempeño económico se ha registrado junto con un proceso de apertura comercial y financiera, y más competencia de los mercados, sin mayores logros en el desarrollo de mecanismos más efectivos de protección social. Esta mayor inseguridad asociada al funcionamiento regular de las economías abiertas ha activado la demanda por nuevas instituciones para enfrentar los mayores riesgos, en particular el de desempleo.

Una de las formas de protección más utilizada en los países industrializados es el seguro de desempleo, complementado con programas asistenciales. Mientras los seguros constituyen una transferencia de los ingresos del trabajador en el tiempo, desde los períodos de ocupación a los de desocupación, la asistencia al desempleo es un régimen de redistribución de rentas, ya que todos los desocupados con ingresos de subsistencia insuficientes perciben prestaciones durante el período completo de inactividad, financiadas con cargo a los ingresos del Estado.

Otras formas de proteger a los empleados son el autoseguro y la autoprotección. La primera adopta la modalidad de fondos de capitalización individual o cuentas individuales, basada en planes de

ahorro. Tiene ventajas sobre los fondos de reparto, ya que presenta menores complejidades de administración, supone bajos costos fiscales y sirve para enfrentar el riesgo de abuso y otorgar protección a todo evento. Sin embargo, la principal debilidad es el alto costo para cubrir situaciones de naturaleza probabilística, como el desempleo, de modo que no puede ser considerada propiamente como una alternativa a los seguros, sino que más bien como un instrumento complementario. Por su parte, la autoprotección puede ser concebida como el resultado de políticas orientadas a evitar que el desempleo se produzca o bien a controlar sus efectos; en éstas, se inscriben las políticas laborales activas.

Los seguros y la asistencia al desempleo son cuestionados por sus efectos, ya que al disminuir el costo de perder el empleo, así como el beneficio de encontrarlo –para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones– se induce el aumento de la tasa y del tiempo que dure la desocupación. Aunque la evidencia disponible no es definitiva, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en esquemas cuidadosamente diseñados.

En América Latina, son pocos los países con seguros de desempleo los que, si bien se financian sobre la nómina de salarios, registran alta dependencia de los ingresos estatales al no equilibrar sus ingresos con sus gastos. Además, presentan baja integración con otros programas y reducida cobertura, lo que se explica por una alta informalidad y por las dificultades para reunir las condiciones de elegibilidad. La informalidad opera como un obstáculo para su funcionamiento ya que, por su naturaleza contributiva, sólo permite incorporar a los trabajadores formales. Por su parte, el riesgo moral es mayor en la medida en que un desempleado puede encontrar empleo en este sector y continuar percibiendo beneficios, lo que puede generar una carga financiera significativa que presionará al alza de las cotizaciones o a un mayor compromiso de recursos fiscales. Además, si la probabilidad de que los trabajadores más pobres acumulen cotizaciones mínimas previas es baja, una alta participación del Estado en el financiamiento tendrá carácter regresivo.

En cambio, el mecanismo más utilizado es el de las indemnizaciones por despido, que buscan privilegiar la preservación del puesto de trabajo antes que proteger ingresos por pérdida del empleo. Las instituciones que hacen uso de este mecanismo también son cuestionadas por sus efectos, entre ellos, incentivar despidos anticipados, forzar renunciaciones con el objeto de evitar los gastos asociados o promover conductas para provocar el despido. Ello genera un sobrecosto que afecta la movilidad laboral, limita el crecimiento del empleo y, en muchos casos, induce a la adopción de contratos temporales o a la subcontratación.

Durante los años noventa, tanto los seguros como las indemnizaciones han sido objeto de reformas. Entre los primeros, la mayor innovación se registró en Chile al crearse una nueva institución de diseño inédito que combina cuentas individuales con un fondo de reparto, mientras que las reformas a las indemnizaciones se han caracterizado por reducir sus beneficios y por buscar modalidades de aprovisionamiento y pagos a todo evento, mediante la creación de fondos o cuentas de ahorro individual.

En la búsqueda de mejores soluciones de protección frente al desempleo, los seguros pueden constituirse en facilitadores de la transición hacia economías más abiertas. El que este instrumental sea eficiente y no aumente costos de despido, como ocurre con las indemnizaciones, ni genere efectos indeseados en los mercados de trabajo, como lo sugiere la discusión sobre los programas de seguros y de asistencia al desempleo, dependerá crucialmente de sus especificaciones de diseño.

Para avanzar en el desarrollo de nuevos instrumentos de protección ante el desempleo, es posible considerar tres ámbitos simultáneos de aplicación, partiendo por fortalecer la aún débil institucionalidad para implementar políticas activas de mercado de trabajo y para integrarlas con la

protección al desempleo. Su desarrollo constituye una condición de eficacia para cumplir un efectivo rol de autoprotección al vincular las prestaciones con servicios de información, intermediación y capacitación laboral.

Respecto al diseño, el ámbito posible de acción es amplio, puesto que no sólo se trata de disciplinar los sistemas existentes sino que también de analizar modelos alternativos o complementarios a los diseños tradicionales de reparto, como los fondos de capitalización y de ahorro individual. En este sentido, el nuevo modelo de Seguro de Cesantía puesto en vigencia en Chile debe ser observado con particular atención.

En materia de cobertura, por ejemplo, la incorporación de planes de ahorro complementarios bajo la forma de cuentas individuales permitiría ampliar la protección a asalariados con contratos a plazo y generar beneficios a todo evento, lo que también constituiría un incentivo a la formalización. Además, se puede contribuir a resguardar el equilibrio económico, al financiar parte de los beneficios con los saldos acumulados en las cuentas individuales, especialmente en los primeros meses de cesantía, cuando ésta afecta a una mayor proporción de desempleados.

Finalmente, el rediseño de la protección debe considerar las características de los mercados de trabajo así como los propios regímenes de protección preexistentes. El instrumental disponible de las indemnizaciones y seguros de desempleo contributivos, ya sea que operen bajo la modalidad de reparto, cuentas individuales o una combinación de los anteriores, así como de la asistencia al desempleo, requieren ser combinados para evitar la sobreprotección y la generación de costos de eficiencia que afecten el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Este documento contiene cuatro capítulos. El primero se destina a revisar la evolución de los mercados de trabajo en los últimos años, en un marco de crecimiento débil e inestable y de mayor riesgo de desempleo. En el segundo capítulo, se revisan las diferentes modalidades de protección, los posibles efectos asociados a su funcionamiento y los sistemas de seguro y de asistencia al desempleo en países industrializados. La situación en América Latina se analiza en el capítulo siguiente; se identifican sus principales características, las causas que explican su menor desarrollo relativo y las reformas más recientes, y se plantean las posibilidades de desarrollo futuro de estas instituciones. Las principales conclusiones se presentan en la sección final.

I. El problema del desempleo y la necesidad de asegurar

América Latina ha exhibido en las dos últimas décadas profundos cambios económicos y sociales. Desde el punto de vista del crecimiento económico, en los años ochenta se registró una caída del PIB por persona a una tasa de un 0,1% anual, mientras que en la década pasada, si bien el crecimiento del producto por habitante registró una recuperación de un 1,5% al año, éste se situó por debajo de los aumentos logrados durante los años sesenta y setenta. El panorama más reciente no es más alentador: en el bienio 2001 – 2002, el PIB estuvo prácticamente estancado en la región.

Este débil desempeño se debe, en principio, a la profundidad y duración de la crisis desencadenada en 1982, de la cual la región ha demorado en recuperarse y, por otra parte, a la puesta en marcha de una serie de reformas económicas estructurales que han privilegiado la apertura comercial y financiera, otorgando un mayor rol a los mercados en la asignación de los recursos y la reducida participación del Estado en la actividad económica.

Este crecimiento no sólo se ha visto caracterizado por su debilidad, sino que evidencia una inestabilidad creciente, la cual es atribuible a las perturbaciones externas en los mercados internacionales financieros y de bienes, así como a la poca estabilidad de las políticas fiscales y monetarias internas, a lo que se agrega una también mayor inestabilidad relativa de sus términos de intercambio, si se compara respecto de las demás regiones en desarrollo.

Cuadro 1
VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO DEL PIB, 1950 – 1999
(Porcentajes)

Décadas	Volatilidad ^a
1950 – 1959	0.28
1960 – 1969	0.28
1970 – 1979	0.29
1980 – 1989	1.76
1990 – 1999	0.70

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Panorama Laboral 2002, Anexo, Cuadro 1.

^a Calculada como el coeficiente entre la desviación estándar del crecimiento del PIB y su crecimiento promedio durante la década.

Por otra parte, la escasa vinculación con los mercados internacionales y el insuficiente desarrollo de los sistemas financieros impiden que ambos desempeñen un papel importante en facilitar la diversificación de riesgos y el ajuste ante las frecuentes perturbaciones. En la práctica, sus imperfecciones provocan el efecto opuesto: amplían las crisis globales y son en sí mismas fuente de inestabilidad.¹

Complementariamente, la pobre evolución de la actividad económica de la región se ve reflejada en el desempeño de los mercados de trabajo; y así entonces, la baja creación de empleo, el aumento sostenido de la desocupación abierta, la expansión de las ocupaciones de baja productividad y mayor desprotección social, surgen como los rasgos más expresivos del deterioro en las condiciones de trabajo en la última década, contribuyendo además a explicar una mayor profundización de la desigualdad. Lo anterior puede verse representado en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA, 1990–2000
(Indicadores seleccionados)

Años	Desigualdad ^a	Tasa desempleo ^b	Empleo informal ^c	Empleo público ^c	Asalariados que cotizan ^d
1990	28.6	5.7	42.8	15.5	66.6
1995	31.8 ^e	7.4	46.1	13.5	65.2
2000	31.6	8.5	46.9	13.3	64.6

Fuente: OIT, 2002. Panorama Laboral

^a Relación entre las participaciones en el ingreso del decil superior y del quintil inferior.

^b Porcentajes sobre la Fuerza de Trabajo. Promedio ponderado.

^c Porcentajes sobre el empleo total no agrícola.

^d Porcentajes respecto del total de asalariados.

^e Para el año 1997

Lo primero que interesa destacar es el alto nivel de desigualdad existente en la región, y la extraordinaria importancia del primer decil en la concentración del ingreso. En efecto, durante los años noventa, esta desigualdad tendió a aumentar.

Asimismo, en complemento con lo anterior, se observa un aumento permanente de la desocupación, lo que ha continuado en los últimos años, y para el tercer trimestre de 2002, la tasa de desempleo registraba un 9,2% promedio,² constituyendo esta cifra, la mayor tasa de desempleo desde 1980.

¹ De Ferranti, David et al. (2000).

² OIT (2002).

Una tendencia al incremento de la segmentación, también se verificó por la vía del aumento de la importancia que adquiere el empleo informal, dado que ha sido éste el que ha sostenido en forma mayoritaria la creación de empleo; encontrándose así que de diez nuevos puestos de trabajo, siete han sido generados en este sector. Junto a ello se observan reducciones de la importancia relativa del empleo público en el total, y se verifica una menor cobertura de la seguridad social entre los asalariados.

Así, tenemos que la reactivación del crecimiento en este nuevo contexto económico tiene un correlato en el funcionamiento de los mercados de trabajo. El primero de ellos radica en que los cambios en la especialización productiva derivados de la apertura con el exterior, conllevan una generación más rápida de puestos de trabajo en los sectores productivos que se expanden y, en consecuencia, mayores oportunidades de empleo e ingresos; pero al mismo tiempo se destruye el empleo en los sectores en declinación, lo que trae aparejado nuevos riesgos.

Una manifestación de lo anterior, es la marcada tendencia a la terciarización en la región, ya que 9,6 de cada 10 nuevos empleos, han sido creados en los sectores de servicios desde 1990.

Por otra parte, en la medida en que tales transformaciones se verifican en países caracterizados por una gran heterogeneidad estructural, reflejada en la coexistencia de sectores de alta productividad con otros, como el informal –con escaso capital y sin protección social–, los beneficios del crecimiento tienden a beneficiar preferentemente a los trabajadores formales, lo cual implica, al mismo tiempo, que amplios sectores queden excluidos de éstos. A ello debe agregarse que por el cambio en la participación del Estado en la economía, éste disminuyó el rol de empleador de última instancia que tuvo en el pasado, con lo cual el crecimiento del empleo quedó más estrechamente condicionado con la evolución y composición del dinamismo productivo y de la demanda por trabajo de los sectores privados.

Una tercera dimensión de los cambios registrados en los años noventa, se refiere al conjunto de reformas en materia de seguridad social y laboral. En efecto, las instituciones tradicionales de seguridad social fueron objeto de reforma durante la década de 1990, y tendieron a otorgar un mayor espacio a los esquemas de capitalización individual y a reducir los costos no salariales originados por las contribuciones a los sistemas de previsión y salud, con el objetivo de promover el crecimiento y la generación de empleo productivo.

Por su parte, en el ámbito laboral, el riesgo de desempleo recaía en toda la población, la que finalmente terminaba pagando mayores precios por bienes y servicios a empresas que sólo podían sobrevivir en un contexto de economía cerrada. Sin embargo, como en una economía abierta eso ya no es posible, especialmente para aquellos cuyos precios quedan determinados por la competencia internacional, se buscó moderar los costos de despido y facilitar la contratación de trabajadores bajo esquemas de tiempos definidos o temporales.

Estudios recientes indican que, no obstante la materialización de las reformas señaladas, no se ha logrado, hasta el momento, establecer nuevos mecanismos de protección social más efectivos para una población que enfrenta nuevos y mayores riesgos. De hecho, al relacionar los avances se observa que en materia de seguridad social, el sistema implica un alto costo para el Estado, se reduce la solidaridad y, por tanto, la precariedad y el sector informal siguen creciendo; en efecto, al conectar los avances de las reformas, con el ritmo de crecimiento de los países, se tiene “que no existen argumentos estadísticos para afirmar que las reformas promovieron el crecimiento en América Latina.”³

Resulta también importante destacar que en los años noventa, efectivamente se impulsaron reformas destinadas a disminuir los costos de despido, y a facilitar la contratación de trabajadores

³ Véase OIT (2002), op. cit.

bajo esquemas de tiempos definidos o temporales, generalmente desprovistos de mecanismos de protección ante el evento de la cesantía o de penalización del despido por causas no atribuibles al trabajador. Éstas se materializaron en cinco países de la región: Argentina (1991), Colombia (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991), “mientras que 14 países avanzaron en la dirección contraria al restringir o eliminar los contratos temporales y otras formas de flexibilidad laboral que requieren algunas empresas con demanda inestable”.⁴

Desde la perspectiva de una adecuada protección frente a los nuevos y mayores riesgos, las reformas en los ámbitos laborales y de protección social deben ser evaluadas en función de sus contenidos; es decir, cuál es el tipo de reformas, y mediante qué instrumentos es posible lograr mayor flexibilidad laboral y mayor protección, de modo que se ajusten a las nuevas condiciones en las que operan los mercados de trabajo, puesto que las instituciones preexistentes fueron concebidas en contextos de economías mucho menos expuestas a la competencia externa.

Para ello conviene considerar, en primer término, que la flexibilidad laboral⁵ incluye dos dimensiones: la flexibilidad del mercado de trabajo y la flexibilidad del trabajo como factor productivo.

- La primera se refiere a la capacidad del mercado laboral para ajustarse en una posición óptima de equilibrio después de un *shock*, o frente a cambios en las condiciones de mercado. La segmentación de los mercados y la presencia de rigideces del salario real ante reducciones de la demanda por trabajo, entre otros, impide una asignación óptima generando desempleo. En particular la existencia de altos costos de despido y barreras a la movilidad laboral afectan la asignación óptima del trabajo en los ciclos económicos, lo que conlleva efectos negativos sobre la eficiencia.

Así, entonces, un contexto de competencia abierta a los mercados externos, opera como una restricción al aumento de precios, de modo que para sobrevivir es necesario aumentar la competitividad, ya sea por aumentos en la productividad o bien por la vía de reducir los costos de producción por trabajador ocupado. En la medida en que el nivel de ocupación pasa a ser una función del riesgo y del desempeño empresarial, efectivamente la noción tradicional de estabilidad en el empleo se modifica sustancialmente: el empleo único y permanente es cada vez menos frecuente, aun en ausencia de crisis, y más bien lo que tiende a predominar es una alta probabilidad de desempleo, más rotación y mayor movilidad entre puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral. La estabilidad laboral en este contexto alude más bien a la noción de empleabilidad de la fuerza de trabajo; es decir, la capacidad de los trabajadores para desempeñarse en diferentes empleos en su vida activa.

- La segunda dimensión de la flexibilidad, es entendida como la capacidad de adaptación del propio trabajador, que dependerá del grado de flexibilidad del capital humano y de la tasa potencial de crecimiento de la productividad del trabajo. En efecto, si el capital humano es muy específico o si modificarlo involucra altas inversiones, el sistema tiende a operar con una mayor rigidez relativa. En cambio, una mayor flexibilidad se obtiene de los aumentos de productividad, al evitar que el ajuste recaiga en despidos o reducciones de salarios reales.

Es importante tener en cuenta, además, que existen interdependencias, en este caso negativas, entre ambos tipos de flexibilidades. Efectivamente, en economías con alta flexibilidad de los salarios y del empleo, tiende a predominar el contrato de trabajo por tiempo limitado, lo cual conlleva a un tiempo promedio de duración del empleo bajo; a una frecuencia del desempleo alta; y a salarios reales que varían ampliamente en el ciclo. Ello afecta la permanencia de trabajadores con

⁴ OIT (2002), op. cit.

⁵ Véase Weller, J. (1998).

un mayor potencial de generar productos o servicios de mayor calidad relativa, resintiéndose así la calidad media del trabajo.

Por otra parte, los contratos de corto plazo generan incertidumbre, reducen la motivación y afectan el crecimiento de la productividad en el mediano y largo plazo. Argumentos similares son aplicables a los salarios reales cuando son muy flexibles, ya que desde el punto de vista del trabajador, no sólo el nivel sino que también la variación del salario real afectan su bienestar. En cambio, si los contratos de trabajo son prolongados en el tiempo, las firmas tenderán a desarrollar esfuerzos para aumentar la productividad de sus empleados a través de incentivos de promoción, buenas condiciones de trabajo, incentivos pecuniarios vinculados al mejor desempeño y oportunidades de entrenamiento.

En definitiva, los arreglos institucionales que promueven mayor estabilidad en el empleo incentivan a invertir en la fuerza de trabajo. Esta mayor flexibilidad del trabajo como factor productivo permite que el capital humano de los trabajadores sea utilizado en diferentes líneas de producción o en el desarrollo de diferentes tareas. De este modo, la estabilidad relativa en el empleo, con inversión permanente en entrenamiento general y un mayor nivel de calificación laboral, tiene como resultado más productividad y mayor flexibilidad.

Es posible afirmar, por lo tanto, que una muy alta flexibilidad del empleo y en los salarios, tiende a reducir la flexibilidad del trabajo como factor de producción. Lo anterior sugiere que existe un nivel óptimo de flexibilidades deseable, que es menor que el máximo posible, y que ello es ciertamente una tarea más compleja que la simple desregulación de los contratos y la reducción de los costos de despido.

De este modo, el problema central –desde el punto de vista de protección frente a los riesgos, y particularmente los derivados de la mayor inestabilidad en el empleo y del aumento de la probabilidad de desempleo–, es que las medidas de reforma se han concentrado preferentemente en evitar los costos tradicionales del despido, por la vía de la promoción de modalidades contractuales, a plazo, temporales o bien en buscar directamente su reducción. No obstante, estos intentos no han sido acompañados de esfuerzos complementarios destinados a sustituir los mecanismos de protección preexistentes por otros más efectivos y adecuados a las nuevas condiciones en las que se desenvuelven los mercados de trabajo.

Así, no resulta contradictorio observar que la estrategia de apertura de las economías en los años noventa parece indicar un camino de nuevas oportunidades para la región y, al mismo tiempo, el predominio de una fuerte percepción de inseguridad económica, ya que si bien algunos segmentos de trabajadores han logrado acceso a nuevas oportunidades, otros, en cambio –como los más pobres– no lo han logrado y, en general, han quedado más expuestos a nuevos riesgos.

Lo anterior sugiere que la efectividad de una estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y financiera de las economías, requiere ser acompañada del desarrollo de nuevos y eficaces mecanismos de protección social. En particular, las resistencias observadas frente a las reformas destinadas a flexibilizar el mercado laboral, se relacionan con la percepción de un mayor riesgo de desempleo, el que no está asociado exclusivamente con períodos de contracción, sino que se derivan de las propias características del funcionamiento económico. Así, el problema actual radica más bien en los contenidos de las reformas, en orden a lograr una flexibilidad laboral óptima, y en cómo establecer nuevas instituciones e instrumentos adecuados que permitan enfrentar tanto los mayores riesgos de desempleo como de mayor movilidad y, en este contexto, el diseño de instituciones que permitan asegurarse frente al riesgo de desempleo, adquiere especial importancia.

II. Alternativas de protección frente al riesgo del desempleo

Para el caso de la protección frente al desempleo, resulta conveniente considerar las tres opciones generales para enfrentar riesgos:

- **el seguro de mercado**, que implica compartir los riesgos entre las personas,
- **el autoaseguro**, que generalmente considera ahorro preventivo y
- **la autoprotección**, que consiste en adoptar medidas para reducir la probabilidad de que se produzcan los eventos a proteger. En general, resulta conveniente emplear varios instrumentos y mientras más de éstos se disponga, mayores serán las posibilidades de asegurar protección.⁶

A continuación se desarrollan cada una de estas alternativas disponibles,⁷ estableciendo especial énfasis en el análisis de los seguros de desempleo y en el rol de las políticas públicas para enfrentar este tipo de riesgo.

⁶ De Ferranti y otros (2000).

⁷ Existen otras opciones para proporcionar protección frente al desempleo como los programas regulares de obras públicas y aquellos focalizados en los trabajadores más pobres, especialmente durante los períodos de contracción de la economía, que no se tratarán en este trabajo.

A. Los seguros de desempleo

Una primera alternativa está dada por la existencia de seguros de mercado. Sin embargo, para el caso de la protección al desempleo se presentan determinadas fallas que no conducen a un aseguramiento óptimo, lo que justifica la implementación de políticas públicas bajo la forma de un seguro social y protección social.

Cabe notar que existen otras instituciones como la Asistencia al Desempleo. En un régimen de este tipo, los desocupados que presentan insuficiencia de ingresos perciben prestaciones durante el período completo de inactividad, financiadas con cargo a los ingresos del Estado; por lo tanto, para que una persona perciba una prestación, es suficiente que esté desempleada y que sus eventuales ingresos no laborales sean inferiores a un nivel determinado. El subsidio que proporcionan estos programas asistenciales depende de la presencia y monto de otros ingresos (*means-tested benefits*) y, habitualmente, se proveen por un tiempo ilimitado.

En tal caso, ni la cuantía de las prestaciones ni su duración dependen de las cotizaciones que haya abonado el trabajador. Este método de financiamiento implica que para un nivel de prestaciones dado, el tipo de imposición fiscal aplicable a los trabajadores ocupados y a las empresas será proporcional al número de desocupados. En suma, la asistencia al desempleo es un régimen de redistribución de rentas entre los componentes del mercado de trabajo, mientras que el Seguro de desempleo es más bien una transferencia en el tiempo de los ingresos del trabajador: desde los períodos de ocupación a los de desocupación.

A continuación se abordarán tres aspectos fundamentales asociados con la creación y funcionamiento de los seguros de desempleo. En primer término, se examinan cuáles son las fallas de mercado que derivan en la aplicación de políticas públicas; se revisa parte de la evidencia disponible respecto de sus efectos en el mercado de trabajo y, finalmente, se presentan las principales características de los seguros y de los programas de asistencia al desempleo, actualmente en funcionamiento.

1. Las fallas de mercado para asegurar el desempleo

Los regímenes de prestaciones por desempleo, constituyen una respuesta de política pública orientada a subsanar incapacidades de mercado para ofrecer posibilidades de aseguramiento idóneas. Estas fallas de mercado son las siguientes:

a) Riesgo de abuso

Al contratar protección, los asegurados comienzan a destinar menores esfuerzos para evitar la ocurrencia del desempleo, con lo cual aumenta la probabilidad quedar cesante y con ello la intensidad de uso del sistema. En tales circunstancias, la probabilidad de desempleo deja de ser exógena con respecto de las decisiones del trabajador, y las reglas propias del mercado no conducen a un aseguramiento completo. Este efecto puede verse amplificado, si además se presentan colusiones entre empleadores y trabajadores por la vía de simular despidos u otras acciones tendientes a sobreutilizar el sistema. Para contrarrestar tales efectos, estos sistemas operan sobre la base de establecer una serie de requisitos previos, ya sea para acceder a los beneficios, determinar las restricciones referidas al monto de los beneficios, definir su duración, y otros aspectos institucionales que condicionen fuertemente los efectos finales sobre el mercado de trabajo.

b) Selección adversa

Surge ante la existencia de distintas probabilidades de cesantía entre los trabajadores asegurados; información que no está disponible para una entidad aseguradora. Así, quienes tendrían mayores incentivos para beneficiarse de un seguro serían aquellos que presenten un riesgo de cesantía mayor, lo cual en un sistema de aseguradores privados significaría que las carteras de beneficiarios se concentrarían con trabajadores más riesgosos, por lo que, en consecuencia, los precios (o 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 seguros de desempleo y, por otra, que en la práctica deban operar sobre la base de la obligatoriedad, condición que permite incorporar el universo de individuos al sistema.

Sin embargo, considerando las dificultades prácticas que se presentan para determinar pagos correlativos con distintas probabilidades de desempleo e intensidades de uso de los beneficios en el tiempo –ambas condiciones necesarias para obtener un diseño óptimo–, el funcionamiento de estos sistemas deriva en generar subsidios cruzados entre los beneficiarios, puesto que no se garantiza directa correspondencia entre los beneficios percibidos con los aportes, y así, quienes presentan menores probabilidades de uso, terminan beneficiando a quienes tienen una mayor probabilidad de despido.

c) Imperfecciones del mercado de capitales

En la medida en que 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 por desempleo proporcionan a los beneficiarios el poder adquisitivo que necesitan para buscar trabajo con mayor eficacia. Este es el punto de vista que justifica el que las prestaciones o beneficios monetarios por desempleo deban guardar correspondencia con el nivel de los salarios previos a la cesantía, durante un plazo limitado.

d) Riesgo de desempleo masivo

Alude al componente sistémico asociado al ciclo económico, que se expresa como el riesgo de desempleo masivo en situaciones de depresión económica, al no existir independencia entre los eventos de desempleo. Así, el carácter contracíclico del sistema, provoca que en fases recesivas el mismo se torne deficitario y superavitario en las expansivas. Teóricamente, este problema podría resolverse determinando una tasa de desempleo para la cual el sistema equilibre sus ingresos y gastos, de modo que en períodos de expansión se generen los excedentes necesarios para financiar beneficios cuando el sistema se vuelva deficitario. Sin embargo, aun 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, ello podría significar como contrapartida establecer montos relativamente elevados de primas o de contribuciones.

Finalmente, la evidencia 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 mismo, terminen comprometiendo importantes recursos de cargo fiscal necesarios para financiar los permanentes déficit.

2. Evidencias sobre los efectos de los seguros de desempleo en los mercados de trabajo

Los seguros de desempleo son instituciones de amplia aplicación a nivel internacional y operan fundamentalmente sobre la base de un fondo de reparto, lo que permite agrupar riesgos y por lo tanto constituyen, desde este punto de vista, una solución eficiente para enfrentar eventos probabilísticos como el desempleo.

Sin embargo, estos sistemas enfrentan severos cuestionamientos respecto de los efectos no deseados que su operación provoca en los mercados de trabajo, ya que al disminuir el costo de perder el empleo, y el beneficio de encontrarlo –para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones–, se tiende a inducir el aumento de la tasa y de la duración del desempleo.

En general, tales efectos pueden ser visualizados según el enfoque del Modelo de Búsqueda, en el cual se asume que los salarios están asociados con las características de las ocupaciones y que en cada caso existen estándares mínimos de contratación en función de requisitos educacionales, de experiencia y entrenamiento, entre otros. Como distintos empleadores tienen distintos estándares de contratación, habrá una distribución de salarios esperados, asociados con cada vacante de trabajo disponible.

Dado que existe información imperfecta, el individuo no conoce cada salario ofrecido por cada empresa o bien el estándar de calificación requerido para ser contratado, de modo que así se activará un proceso de búsqueda destinado a conciliar los requisitos con sus habilidades. El trabajador aceptará una oferta de trabajo determinada, al contrastar su salario de reserva (o mínimo de aceptación en función de su nivel de calificación) con el salario ofertado por una empresa.

Si el salario de reserva fuese relativamente alto, el trabajador rechazará más empleos, lo que aumentará la duración esperada del desempleo. Así, altos salarios de reserva conllevan costos mayores por períodos de permanencia en el desempleo, no obstante que podrían originar mayores beneficios por un mayor salario post–desempleo.

De este modo, en un mercado con información imperfecta, se generará desempleo por búsqueda, y cualquier reducción del costo de permanecer desempleado debería aumentar su salario de reserva y un mayor tiempo de desempleo. Este es el principal efecto que puede ser atribuido a un programa de seguro de desempleo.

No obstante lo anterior, cabe considerar que cualquier aumento de la necesidad de contar con ingresos corrientes con relación a ingresos futuros conduciría hacia más bajos salarios de reserva, y por lo tanto hacia períodos más cortos de desempleo, así como más bajos salarios post–desempleo. De tal forma que aquellos desempleados de familias pobres, por ejemplo, podrían ubicarse en ocupaciones con salarios relativamente más bajos, con mayor frecuencia que individuos igualmente calificados de familias de altos ingresos.

Finalmente, las conclusiones principales de este enfoque también pueden ser diferentes si al mismo tiempo aumenta el nivel de calificación, ya que en tal caso, si bien tendería a aumentar el salario de reserva, por otra parte también aumenta la proporción de puestos de trabajo para los cuales el trabajador estará en condiciones de desempeñar.

Un efecto adicional se plantea habitualmente respecto a que los beneficiarios de un programa de seguro tendrían incentivos para buscar empleos informales, los cuales presentan mayores dificultades para su fiscalización. Por su uso indebido, tenderían a subsidiar empleos de baja productividad, reducir la formalidad del mercado de trabajo, e incrementar los costos de administración y de fiscalización, generando permanentes presiones sobre los recursos públicos para corregir los problemas de financiamiento.

Los efectos de los seguros de desempleo y de la asistencia estatal directa a los desempleados, han recibido particular atención por su impacto sobre el comportamiento del mercado de trabajo, refiriéndose principalmente a las áreas de rendimiento y disciplina laboral, desempleo, empleo y otros aspectos institucionales. Veamos cada uno de ellos a continuación:

a) Rendimiento y disciplina laboral

Algunos autores enfatizan en que estos sistemas traban el crecimiento de la productividad y aumentan el desempleo. Su impacto sobre la productividad se atribuye a que la protección que proveen, modera el efecto del desempleo sobre los asalariados, en detrimento del esfuerzo laboral y la disciplina colectiva. Cuanto mayor es el desempleo, tanto mayor es el temor a perder el empleo,⁸ y más estará dispuesto el trabajador a avenirse a las exigencias de los empleadores, incluido un mayor rendimiento en el puesto de trabajo. En cambio, 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 se obtiene,⁹ cuando las empresas utilizan los salarios para atraer y conservar a sus trabajadores o para disuadirlos de irse. A fin de evitar costos de rotación, las empresas buscan estimular la productividad aumentando los salarios, lo que afecta el empleo y aumenta la desocupación. Sin embargo, si el beneficio por desempleo es relativamente bajo, mayor será el costo de perder el empleo, lo que podría tener consecuencias negativas en la disciplina colectiva, con el fin de conservar el empleo y generar actitudes de resistencia concertada frente a cambios organizacionales y afectar la productividad.

Conclusiones distintas se extraen de un trabajo de Spiezia,¹⁰ 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 un seguro de desempleo.

Spiezia puntualiza que los efectos negativos atribuidos al funcionamiento de los seguros se basan en supuestos que no se verifican en la realidad especialmente en cuanto a que presuponen que todos los desocupados tienen derecho a beneficios 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.

Una predicción usual es que las prestaciones incrementan la utilidad relativa del desempleo y elevan el salario exigido por el trabajador, lo que disminuye la probabilidad de que el trabajador se coloque aumentando la duración del desempleo. Sin embargo, estos resultados son válidos sólo si el beneficio se concede incondicionalmente a todos los desocupados, lo que no sucede en la práctica, ya que no tienen derecho a prestación quienes renuncian o han sido despedidos por falta grave; los que no han estado trabajando el tiempo suficiente; los que no han buscado colocación o han rechazado ofertas de empleo adecuadas; y los que han agotado el plazo de su derecho a prestación.

Y es, precisamente, para tales desempleados, que el aceptar una oferta de trabajo resulta más atractivo, ya que ésta es la única manera de adquirir el derecho a percibir una prestación en el futuro. Esta reacción, conocida como efecto de habilitación, revela que el régimen es una forma de seguro, pues si existe el riesgo de quedar desempleado en el futuro, lo mejor que se puede hacer para asegurarse contra ese riesgo es volver a trabajar. En consecuencia, el seguro aumentará el ritmo de transición del desempleo al empleo y se reducirá el período de los desocupados que no tienen derecho a la prestación. Además, el salario de reserva del trabajador irá reduciéndose a medida que se acerque la fecha de expiración del derecho a prestación.

⁸ Green y Weisskopf (1990).

⁹ Snower (1995)

¹⁰ Spiezia (2000)

La incorporación de los requisitos de concesión, da lugar por lo tanto, a diferentes efectos de las prestaciones: uno adverso en los salarios de reserva y en los esfuerzos por colocarse entre quienes reúnen las condiciones para percibir una prestación y, otro positivo, que en cambio, alienta 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 respalda 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–, 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 financien 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 menos que cobre intereses que los compensen).

Así entonces, 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 perder trabajadores, lo que disminuye la demanda de mano de obra y aumenta 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 el tipo de interés es precisamente el precio que se pide por ahorrar, al trabajador le dará igual cotizar o no, 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 obra.

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 sus aspectos más característicos: por una parte, los requisitos de concesión y de autofinanciamiento buscan evitar que esos regímenes prolonguen la duración del desempleo, y ello combinado con un financiamiento basado en cotizaciones, hace probable que se neutralicen las posibles consecuencias negativas de las prestaciones sobre los salarios y el empleo.

b) Sobre el desempleo

Los argumentos en este caso generalmente descansan sobre nociones acerca de cómo operan los incentivos al trabajo, partiendo generalmente de un supuesto implícito de que es posible la opción voluntaria entre empleo y desempleo. En efecto, se afirma que la protección del desempleo opera como un desincentivo al trabajo, sin embargo, cabe formularse la pregunta sobre ¿qué proporción de los beneficiarios prefiere no trabajar?

Por otra parte, se plantea que el problema se presenta entre alternativas polares: empleo/salarios respecto de desempleo/beneficios, mientras que en la práctica la opción de no

trabajar puede tener dos tipos de beneficios monetarios: 1) el beneficio por desempleo y 2) otros ingresos no registrados, los que el trabajador compararía con el salario que percibiría al volver a un empleo. Además, es probable que estos efectos difieran según se trate de economías estancadas o con una débil demanda de mano de obra, así como también carece de sentido en circunstancias en que las prestaciones se perciban por corto tiempo, o su nivel sea muy bajo.

La mayoría de los estudios efectuados desde principios de los años ochenta, parten de la hipótesis de que el período medio durante el cual se reciben prestaciones de desempleo, guarda una relación positiva con la tasa de sustitución y con el período máximo durante el cual se pagan prestaciones.

A partir de una serie de estudios transnacionales y macroeconómicos, Graafland (1996) llegó a la conclusión de 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 se debería 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 en la estrategia de búsqueda de trabajo.

La OIT, por su parte, puntualiza la insuficiencia de los estudios que utilizan indicadores globalizados. Las tasas de sustitución dependen de las circunstancias familiares, del historial laboral anterior y de la duración del desempleo. Para toda la población existe una distribución de las tasas de sustitución que cambian en el tiempo. 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 su duración. Indican que un aumento de la tasa de sustitución de 10 puntos porcentuales incrementaría la duración media del desempleo en alrededor de una semana. Por su 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 que la elasticidad estimada es menor que 0,1.

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) observaron un fuerte aumento de las salidas 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). Al respecto, la distinción entre la duración del desempleo indemnizado y la del desempleo total tiene su importancia, y tanto Katz como Meyer llegan a la conclusión de que la duración influye más que el cambio de su nivel.

También 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 el Canadá y los Estados Unidos, donde las tasas de desempleo eran casi iguales en los años sesenta, pero en los años ochenta fueron, en promedio, dos puntos porcentuales mayores en el Canadá.

Card y Riddell (1993) estudiaron hasta qué punto era posible atribuir tal diferencia a la implantación en 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 una buena parte de la diferencia de las tasas de desempleo se debe 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 por el sistema para tener derecho a prestaciones. En este sentido, 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.

Snower (1995) plantea, analizando el problema para el caso de Europa, que estos sistemas tienen efectos directos sobre el empleo, 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 sería muy modesto en comparación con el costo de oportunidad de renunciar a las prestaciones.

Finalmente, las prestaciones favorecerían alzas salariales, al mejorar la posición negociadora de los trabajadores. En el extremo inferior de la escala salarial, éstas operarían como un mínimo a la remuneración neta. Al elevar las remuneraciones más bajas, las prestaciones empujan hacia arriba los salarios, por lo que en el corto plazo, aumentarían los costos laborales generando más desocupación.

c) Desempleo de larga duración

Otro punto en discusión se refiere a que los seguros de desempleo acrecentarían el desempleo de larga duración, porque evitan la necesidad de aceptar cualquier empleo bajo cualquier condición, y sobre todo cuanto mayor es el beneficio otorgado por el régimen 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 permite un mejor ajuste entre calificaciones de los asalariados y requerimientos de las empresas y, por lo tanto, implique a futuro una menor tasa de abandono voluntario del empleo y menor rotación.

No obstante lo anterior –y si bien puede tener la ventaja de posibilitar al desempleado su readaptación 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 –en particular, la asistencia por desempleo–, reducen la necesidad económica de hacer ambas cosas.¹¹

Otros autores coinciden con lo anterior y sostienen que:¹²

- Para el caso europeo, el aumento en la desocupación se asocia a una mayor permanencia en el desempleo atribuida a los mayores beneficios de los programas de desempleo;
- 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 reempleo o servicios para mejorar el proceso de búsqueda de trabajo y el control de los beneficiarios;
- 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 para los empleadores potenciales;

¹¹ Snower, D. (1995)

¹² Coloma, F. (1996)

- 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
- Mayores beneficios reducen movimientos desde el empleo a la inactividad e incentivan, especialmente a las mujeres, a ingresar a la fuerza de trabajo.

d) Sobre el empleo

Se postula que al establecer contribuciones sobre la nómina salarial, aumenta el costo del trabajo y por lo mismo se reduce el empleo, agravando el problema a solucionar. Al financiarse con cotizaciones de los trabajadores, se reduce 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 y se afectará el empleo.

Algunos autores han argumentado que estos programas favorecen la informalización, a través de mecanismos de connivencia entre empleadores que quieren eludir los aportes a la seguridad social y asalariados que, aunque trabajan, quieren recibir las prestaciones; (especialmente, 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 una condición que permite acceder a los beneficios, lo cual más bien actúa como un estímulo a la formalización.¹³

Como es posible observar, la evidencia disponible respecto de los efectos de los seguros de desempleo sobre los mercados de trabajo, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades, y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en esquemas cuidadosamente diseñados; con beneficios moderados y decrecientes; con incentivos correctos que no generen distorsiones en el funcionamiento de los mercados; y con esquemas de financiamiento que permitan asegurar el equilibrio en el tiempo. La distinción entre un seguro y un programa de asistencia, también resulta crucial para identificar los posibles efectos en las conductas de los distintos agentes.

3. Características de los seguros de desempleo en países industrializados

Los sistemas de protección a desempleados, 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.

No obstante que estos sistemas cumplen funciones similares entre los distintos países, existen en la práctica distintos objetivos que podrían motivar el tipo de seguro de desempleo para cada país. Estos pueden ser los siguientes:¹⁴

- **Sustitución de ingresos y reinserción laboral.** Un objetivo común de estos sistemas es proteger a los desempleados en su transición hacia un nuevo empleo, específicamente a

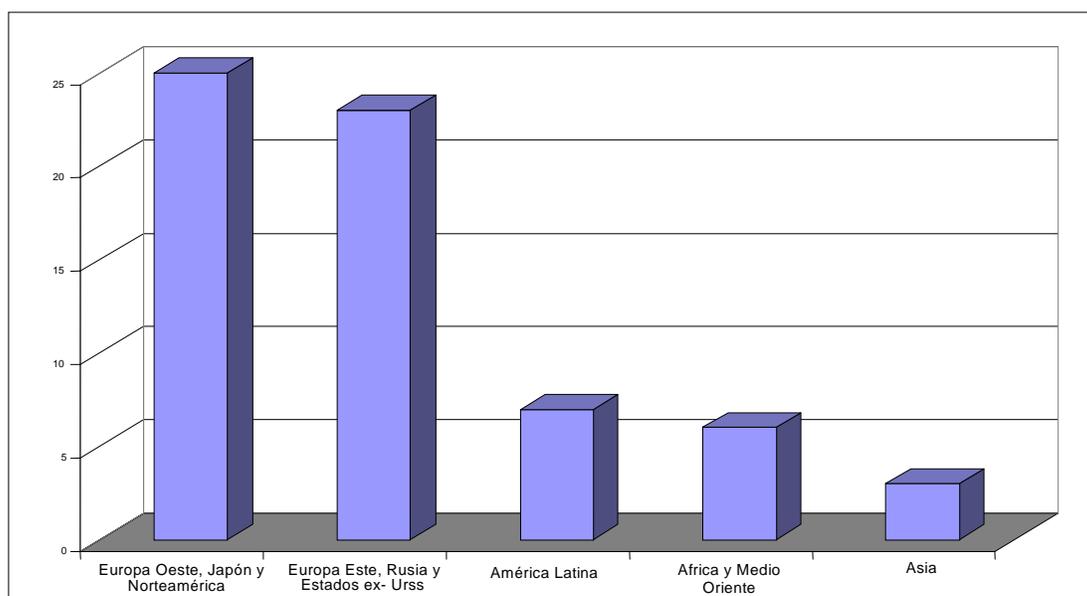
¹³ Reissert, B.; Smith, G. (1994)

¹⁴ Véase Mazza, J. (2000).

aquellos que registran contribuciones en el sistema y que hacen esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo.

- **Red de seguridad social.** Muchos programas también se proponen prevenir situaciones de pobreza entre aquellos que enfrentan el desempleo. Estos programas generalmente proporcionan beneficios relativamente bajos respecto de aquellos que buscan sustituir un alto porcentaje de los ingresos previos.
- **Estabilización macroeconómica.** En este caso se busca que el mecanismo sirva de estabilizador de la economía durante recesiones para mantener el gasto en consumo. Para alcanzar este objetivo los sistemas requieren cubrir un amplio porcentaje de los desempleados y contar con los recursos para financiar beneficios en situaciones depresivas.
- **Promoción de la reestructuración y la eficiencia.** En países que enfrentan situaciones de altos despidos y ajustes de mercados, los seguros de desempleo pueden ser considerados como una forma de reducir la resistencia de los trabajadores para facilitar los cambios. Este ha sido el rol que estos sistemas han desempeñado en los países de Europa del Este.

Gráfico 1
SEGUROS DE DESEMPLEO POR REGIONES
(Número de programas en operación)



Fuente: Mazza, J. (2000)

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, se ha registrado un aumento de los sistemas de seguros de desempleo en el mundo. En efecto, se ha pasado desde los 21 programas existentes en 1940, a 37 en 1967, 40 en 1987 y 68 en 1997.

Su distribución por regiones se presenta en el gráfico 1, en el cual es posible advertir la mayor importancia que estos sistemas han adquirido en Europa del Este y entre los países de la ex - Unión Soviética, así como el menor desarrollo relativo entre los países en desarrollo.

Los principales aspectos de diseño de los programas de seguro de desempleo y de Asistencia al Desempleo actualmente existentes en países industrializados, se presentan en el cuadro 3. Su descripción considera cinco variables principales:

- El tipo de programa

- La cobertura
- Las características de los beneficios
- Las condiciones establecidas para su adjudicación y, finalmente,
- Las fuentes de financiamiento utilizadas, ya sea del trabajador, del empleador o del Estado.

En función de la información presentada y de la discusión previa es posible identificar los principales factores de diseño de los sistemas de protección al desempleo:

a) Tipo de Sistemas

Las modalidades identificadas son los seguros obligatorios de desempleo organizados sobre la base de un fondo reparto y los seguros voluntarios de desempleo, que operan sobre la base de la constitución de fondos de desempleo, como en Dinamarca y Suecia y afiliación obligatoria para los sindicalizados, no obstante que admiten la incorporación voluntaria de los no sindicalizados así como de los trabajadores por cuenta propia. Finalmente existen los programas de asistencia al desempleo, que transfieren subsidios de cargo fiscal para quienes satisfacen determinados requerimientos y que son evaluados mediante test de insuficiencia de ingresos. Es posible observar, además, que gran parte de los regímenes se han organizado combinando un seguro contributivo y un nivel de asistencia al desempleo.

b) Cobertura

Cerca de la mitad de los programas obligatorios de desempleo cubren principalmente a los trabajadores asalariados, especialmente de la industria y el comercio, aunque se presentan exclusiones aplicadas frecuentemente sobre trabajadores de la agricultura, del sector público y de los servicios domésticos y, en algunos casos, para quienes superan un determinado nivel de ingreso. Los trabajadores por obra o faena suelen ser beneficiados con programas especiales, del mismo modo que los trabajadores portuarios, de ferrocarriles y otros. Rara vez son compensadas las personas desempleadas que han entrado por primera vez a la fuerza de trabajo o después de un largo período de ausencia.

Los sistemas voluntarios, por su parte, operan en aquellos sectores en los cuales los sindicatos han creado fondos de desempleo. La afiliación a estos esquemas suele ser obligatoria para los miembros de los sindicatos aunque pueden ser abiertos para el ingreso voluntario de los no afiliados. Los trabajadores no asegurados, por ejemplo los recién graduados o los trabajadores por cuenta propia, son elegibles para los beneficios asistenciales de cargo fiscal una vez que se encuentran desocupados.

c) Financiamiento

Los mecanismos utilizados para financiar los seguros de desempleo son generalmente los mismos que se aplican en otras ramas de la seguridad social: contribuciones definidas como un porcentaje de los salarios y pagados por un período. En algunos casos, el Estado también garantiza un subsidio, particularmente para extender los beneficios.

Así, las alternativas van desde seguros basados en a) el aporte de empleadores, trabajadores y que benefician a asalariados desempleados. En éstos, tanto las empresas como los trabajadores son legalmente constreñidos para contribuir al sistema, no obstante que existen algunas experiencias que operan sobre la base de la acción voluntaria o convencional, desarrolladas por organizaciones sindicales, especialmente en países nórdicos, b) financiamiento estatal por rentas generales que condicionan el pago de beneficios al cumplimiento de una serie de requisitos específicos; y c) sistemas mixtos de contribuciones y rentas generales. En algunos casos, los

ingresos generales son empleados únicamente cuando los sistemas registran déficit, o se decide proporcionar beneficios adicionales o, en otros, constituyen un componente particular de financiamiento de los seguros.

Las contribuciones para el seguro de desempleo a menudo son compartidas entre trabajadores y empleadores; aunque alternativamente, toda la contribución puede ser realizada por el empleador. Por otra parte, los subsidios estatales pueden ser significativos y alcanzar en muchos casos a cubrir hasta dos tercios de los gastos de los programas y, finalmente, los sistemas de asistencia al desempleo son financiados completamente por el Estado, sin contribuciones de empleadores y trabajadores.

d) Condiciones de elegibilidad

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 ha justificado imponer una serie de condiciones, de cuyo cumplimiento depende el equilibrio financiero del régimen y, muchas veces, su propia existencia.

Para calificar, un trabajador debe estar desempleado involuntariamente y haber completado un período mínimo de contribuciones que usualmente se establece como de 6 meses de cotizaciones en el año previo al desempleo. En algunos países industrializados, también los estudiantes pueden ser elegibles sin haber tenido experiencia laboral previa, especialmente en períodos recesivos.

Con el objeto de incrementar los incentivos para volver a trabajar, generalmente los seguros de desempleo condicionan el pago de los beneficios a la disposición de trabajar del desempleado. Para ello, 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 esgrimidas por el trabajador para rechazar las ofertas de empleo.

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.

e) Beneficios

En general, la evidencia presenta dos formas principales de determinación del monto del beneficio: monto fijo, igual para todos los beneficiarios del sistema y monto variable en función de la remuneración pasada. 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; sin embargo, un tope de salarios impositivo o bien un beneficio máximo puede acotar el rango en el que el porcentaje de salarios puede ser aplicado. La experiencia señala, además, que los incentivos para volver a encontrar un empleo se ven seriamente afectados en sistemas en que éstos superan el 60% ó 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. A partir de un cierto número de meses de pago, el beneficio puede extinguirse, permaneciendo solamente un pago mínimo de tipo asistencial.

Por otra parte, estos sistemas suelen establecer un breve período inicial durante 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. Con ello se busca desincentivar

solicitudes por períodos demasiado cortos, logrando así una reducción de la carga administrativa y controlando posibles abusos de desempleados voluntarios.

Los seguros de desempleo varían en relación a la duración de los beneficios. En efecto, los trabajadores pueden ser cubiertos de tres meses hasta por períodos indefinidos en algunos países de Europa Occidental, como Bélgica. En otros países de Europa, se definen períodos para recibir beneficios de desempleo, sin embargo, si el desempleo se torna prolongado, estos sistemas funcionan como pagos asistenciales por condición de pobreza.

Finalmente, estos sistemas requieren de los servicios de administración para la inscripción de los beneficiarios, calificación de los requisitos de acceso, pago de beneficios, y control de la disponibilidad para trabajar. Usualmente se complementan con servicios de empleo de carácter estatal o vinculados al gobierno local, para promover la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores; especialmente en situaciones de industrias en reestructuración o reconversión.

Los seguros de desempleo y otros programas como los servicios de empleo y de capacitación laboral, generalmente mantienen una estrecha relación que asegura que el beneficio sea pagado sólo a trabajadores que han sido registrados. Al mismo tiempo dicha relación aumenta la efectividad de los servicios de colocación proporcionando un incentivo, a través del pago de beneficio, para que los desempleados se registren y reporten regularmente.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Países	Tipo de programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones previas	Financiamiento		Estado
					Trabajador	Empleador	
Australia	Asistencia al Desempleo	Asalariados y otros que reúnan condiciones de calificación.	Para jóvenes: entre A\$ 73.2 a 175.1 semanales según edad, estado civil y dependientes. Para reinserción, edad y otros: entre A\$ 145.9 y 174.95 semanales según edad, estado civil y dependientes.	Para jóvenes: desempleados o quienes estén en entrenamiento para el empleo o incapacitados para trabajar. Para reinserción, edad y otros: Mayores de 65 años (hombres) y 61.5 (mujeres), residentes, disponibles para trabajar y desempleo involuntario. Mayor de 60 no pensionado (por edad) o vivir con un pensionado y no haber trabajado o no haber recibido otras asignaciones.	No	No	Costo total financiado con ingresos generales.
Austria	Seguro obligatorio	Asalariados con ingresos mayores o iguales a € 301.54 al mes y aprendices. Exclusiones: empleados públicos. Sistema especial para trabajadores de la construcción.	55% de los ingresos netos. Mínimo: € 4.08 día; Máximo € 33.82 día hasta por 20 semanas y puede ser extendido hasta 78 en función de edad y número de cotizaciones.	26 contribuciones en los últimos 12 meses o 52 en 24 meses, si es primera vez. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	3% de los ingresos.	3% de la planilla.	Todo déficit y costos de la asistencia.
Bélgica	Sistema de Seguro Social.	Asalariados y se amplía a trabajadores temporales, domésticos, discapacitados y deportistas profesionales.	Si es jefe de hogar 60% del salario medio por todo el periodo de desempleo, hasta un máximo de € 58.38. Puede variar en función de estado civil, dependencia e historial de contribuciones. Existe un beneficio suplementario de subsistencia pagado a grupos específicos.	Menos de 36 años: con 312 días de cotizaciones en últimos 18 meses. Entre 36 y 50 años: con 468 días de cotizaciones en los últimos 27 meses. Más de 50 años con 624 días de cotizaciones en los últimos 36 meses. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	0.87% de los ingresos.	1.46% de los ingresos. Financiamiento de beneficios de desempleo adicionales en el marco de acuerdos colectivos.	Todo déficit.
Canadá	Sistema de Seguro Social.	Todos los asalariados incluidos los de gobierno federal y pescadores. Exclusiones: Todos los demás trabajadores por cuenta propia. Cobertura voluntaria para trabajadores de gobiernos provinciales.	55% de ingresos medio más un suplemento para ingresos bajos: menores a C\$ 25.921, con hijos dependientes. Máximo: C\$ 413 semanales. Se pagan hasta por 45 semanas en función del historial de cotizaciones y tasa regionales de desempleo.	Varían según tasa de desempleo regional: desde 420 a 700 horas en el año previo. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	2.55% de los ingresos asegurados.	3.75% de los ingresos (1.4 veces la tasa de las personas aseguradas).	No. Máximo de ingresos anualmente asegurados: C\$39 000 en 1999.
Dinamarca	Sistema voluntario de seguro subsidiado.	Autoempleados y asalariados entre 16 y 65 años de edad; jóvenes que han completado 18 meses de capacitación vocacional, admitidos en los sistemas voluntarios de sindicatos en la industria, el comercio, agricultura, transporte y otros.	90% del promedio de los ingresos de las últimas 12 semanas, con máximo de 604 kroner por día o 157400 por año. Se paga desde el primer día de desempleo por un año y puede ser extendido por edad y para alcanzar beneficios de retiro.	Beneficio desempleo: Afiliado a un Fondo durante últimos 12 meses y 52 semanas de cotizaciones en los últimos 3 años. Desempleo involuntario y disposición a trabajar. Retiro anticipado: entre 60 y 65 años de edad, afiliados de un Fondo por 25 de los últimos 30 años o 20 de los últimos 25 años.	Contribución del afiliado para el fondo de desempleo voluntario. Asalariados o por cuenta propia: 8% del ingreso.	Una parte del 3% del impuesto base suplementario sobre el valor agregado de la empresa.	Costos superiores a los financiados por las contribuciones de empleador.
Finlandia	Dual. Seguro voluntario subsidiado y asistencia al desempleo.	Asalariados entre 17 y 64 años de edad.	Beneficio básico: € 22.75 por día. Suplemento por dependientes: 4.31 día por hijo; € 6.33 por dos hijos y € 8.16 por 3 o más. Beneficio en función del salario: Si ingresos mensuales menores a € 5 047.5 entonces € 22.75 día más 45% del salario diario; si ingresos mensuales iguales o mayores entonces € 55.37 día, más 20% del salario diario mayor a € 95.23 por día. Beneficio máximo: 90% del salario diario.	Beneficio básico: Al menos 43 semanas de cotizaciones semanales en los últimos 24 meses. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Beneficio en función del salario: afiliado de un Fondo de Desempleo por al menos 10 meses.	Para el beneficio básico: 0%. Para el beneficio en función del salario: 0.4% del salario.	Para el beneficio básico: 0%. Para el beneficio en función del salario: 0.7% si la planilla es menor a € 840940 y 2.7% si es mayor.	Costo de beneficios básicos. Beneficio relacionado con el salario: % del total de los costos; 39.2% en el año 2001.

Cuadro 3 (continuación)

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones previas	Financiamiento		
					Trabajador	Empleador	Estado
Francia	Dual. Sistema obligatorio para empleadores y trabajadores y Sistema de financiamiento estatal.	Seguro de desempleo: Asalariados privados. Sistemas especiales para trabajadores de la construcción y puertos, marinos mercantes, pilotos, trabajadores domésticos, temporales y del sector público. Programa Solidario: desempleados de larga duración que han agotado el seguro de desempleo.	Beneficio de Desempleo: varía en función del ingreso previo: entre 57.4% y 75% de salario diario de referencia. La duración se establece según la edad: de 4 a 30 meses si es menor a 50 años y desde 4 a 60 meses si es mayor. Asignación de Solidaridad: monto variable y cada 6 meses se reevalúa la condición. Máximo asegurado de € 400.8 al mes con suplementos adicionales de € 174.9 bajos condiciones de edad y de actividad.	Beneficio desempleo: menores de 60 años o entre 60 y 65 años sin pensión y cuatro meses de cotizaciones en los últimos 18 meses. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Para Asignación de Solidaridad: accidentes del trabajo, con enfermedad ocupacional y refugiados. En función del test de ingresos para quienes perciben menos de € 846.9 (solteros) y € 1693.8 con pareja.	2% de los ingresos	3.6% de la planilla.	Todo el costo del programa solidario.
Alemania	Sistema de Seguro Obligatorio.	Asalariados, trabajadores domésticos, aprendices y otros grupos participantes en programas de entrenamiento ocupacional. Exclusiones: ocupados a tiempo parcial.	Beneficio de desempleo: 67% de los ingresos netos del cesante sin hijos (60% con hijos). Pagos por 180 a 960 días calendario de acuerdo con el volumen de cotizaciones y la edad. Asistencia al desempleo: 57% de los ingresos netos (53% si no tiene hijos). Pagos por 360 días calendario sin límite para quienes han agotado el beneficio de desempleo. Para los trabajadores a tiempo parcial se paga en caso de pérdidas de horas de trabajo por períodos cortos debido a razones económicas.	Beneficio de desempleo: 360 días (180 días para trabajadores estacionales) con cotizaciones en los últimos 3 años. Asistencia al desempleo: disponible para trabajadores con 150 días de empleo en el último año o que hayan agotado el beneficio de desempleo.	3.25% de los ingresos.	3.25% de los ingresos.	Costo de Subsidios de asistencia al desempleo.
Grecia	Sistema de Seguro Social	Asalariados de la industria, comercio y ocupaciones similares- Sistemas especiales para trabajadores de mar e industria gráfica.	Beneficio de Desempleo. Entre 40% y 50% del salario. Mínimo 662/3 del salario mínimo (€ 9.94 por día) según los siguientes criterios: 125 cotizaciones, 5 meses; 150 cotizaciones, 6 meses; 180 cotizaciones, 8 meses. Asistencia al Desempleo. Para quienes no califican al seguro o han agotado sus beneficios.	125 días en los últimos 14 meses. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario, menor de 65 años y no percibir pensión de invalidez. Jóvenes entre 20 y 29 años que nunca han trabajado. Existe un beneficio especial cuando el beneficio de desempleo se ha agotado o para quienes no calificaron.	1.33% de los ingresos.	2.67% de la planilla.	No
Islandia	Sistema de Seguro Social	Asalariados y trabajadores independientes que califiquen.	Beneficio de desempleo: máximo 1kr 3.404 por día. Mínimo: con 10 semanas de cotizaciones, 1kr 851 día y disminuyen proporcionalmente en caso de empleo parcial. Existe un suplemento diario por hijos: 4% del beneficio por cada hijo menor de 18 años.	Entre 16 y 69 años de edad con un mínimo de 10 semanas de empleo en los 12 meses previos. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Para continuar con el beneficio se requiere asistir a la agencia de empleo cada 2 semanas.	No	1.15% de la planilla.	No

Cuadro 3 (continuación)

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones previas	Financiamiento		Estado
					Trabajador	Empleador	
Irlanda	Dual. Seguro Social y Asistencia al Desempleo.	Asalariados menores de 66 años de edad. Exclusiones: Trabajadores part-time, autoempleados y empleados públicos despedidos antes de 06/04/95 y trabajadores domésticos.	Beneficio de desempleo: máximo: € 118.80 semanales hasta 15 meses. Suplemento por dependientes: € 78.8 semanales por adulto dependiente y € 16.8 semanales por hijo dependiente. Asistencia al desempleo: hasta € 118.8 por semana.	Beneficio de desempleo: entre 16 y 65 años y 39 semanas de cotizaciones en los dos años previos. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Asistencia al desempleo: residentes, entre 18 y 65 años de edad y no elegible para el seguro de desempleo. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	No, si ingresos semanales menores a €356. 4% si ingresos menores a €8740 anual y mayores a €356 y 2% si son mayores a €8740 anual. Estas contribuciones también financian enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, desempleo y otros beneficios.	8.5% de planilla si los ingresos semanales son menores o iguales a € 35.6; 10.75% si ingresos semanales exceden a € 35.6. No existe tope imponible y con estas cotizaciones se financian todos los beneficios.	Todo déficit y el costo total de la asistencia al desempleo.
Italia	Sistema de Seguro Obligatorio.	Asalariados privados. Beneficios suplementarios especiales para trabajadores de la construcción.	Asalariados privados: 40% del salario con 180 días de duración máxima del beneficio o 279 días si es mayor de 50 años. En la construcción es igual a un 80% del salario por un período entre 18 y 27 meses según la localización de la empresa.	52 semanas de cotizaciones en los últimos 2 años (43 semanas para los trabajadores de la construcción). Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	No	1.91% (industria y comercio) de la planilla. Los empresarios industriales también pagan 0.3% (0.8% en la construcción) de la planilla para un Fondo especial de desempleo más 2.2% de la planilla (1.9% para firmas con más de 50 trabajadores) para un fondo suplementario de salarios.	Costos administrativos más subsidios.
Japón	Sistema de Seguro Social.	Asalariados de todas las empresas no incluidos en sistemas de protección voluntaria. Exclusiones: Asalariados mayores de 65 años y trabajadores con contratos inferiores a 4 meses. Cobertura voluntaria para asalariados de la agricultura, forestales y pesquerías. Sistemas especiales para trabajadores de mar con régimen diario y empleados públicos.	60% - 80% del salario diario. 50% - 80% si tiene entre 60 y 64 años de edad. Mínimo: 3260 yen (2610 yenes para trabajadores a plazo). Máximo: 10900 yenes. Se paga después de 7 días por 90 a 300 días según el volumen de cotizaciones previas, edad y otros. Se puede extender (de 30 a 90 días) en casos de industrias deprimidas o existencia de enfermedades físicas o mentales y por capacitación.	6 meses en el año anterior o 1 año durante los últimos 24 meses para trabajadores a plazo. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	0.55% de los ingresos. 0.65% para trabajadores agrícolas, forestales, de la industria pesquera y de la construcción.	0.9% de la planilla. Entre 1% a 1.1% en el caso de trabajadores agrícolas, forestales, de la industria pesquera y de la construcción.	25% de los costos de los beneficios y 14% de los costos de administración.
Luxemburgo	Sistema de Seguro Social.	Asalariados y trabajadores independientes bajo condiciones, graduados que hayan completado su capacitación vocacional entre 16 y 24 años de edad.	80% (95% si tiene hijos dependientes) del salario base de los últimos 3 meses. Máximo: 2.5 veces el salario mínimo. Para graduados recientes un 70% del salario mínimo y para trabajadores independientes un 80%. Se paga hasta por 365 días en un período de 24 meses, aunque es posible aumentar la duración en función de la edad.	26 semanas de cotizaciones en el año anterior. Para trabajadores independientes, 26 semanas en el registro de desempleados. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	2.5% impuesto especial de solidaridad.	No	El grado de financiamiento se establece anualmente por ley.

Cuadro 3 (continuación)

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones Previas	Financiamiento		Estado
					Trabajador	Empleador	
Holanda	Dual. Sistema de Seguro Social y Asistencia al Desempleo.	Asalariados. Sistema especial para los empleados públicos.	Beneficio básico: 70% salario mínimo; Beneficio relacionado: 70% del último salario con máximo diario de € 159.99 y un beneficio adicional de 70% del salario mínimo en el caso de expiración del beneficio anterior.	Beneficio de desempleo: 26 semanas de cotizaciones en los últimos 39 semanas (6 meses de beneficio básico). 52 semanas en los últimos 4 años para el beneficio relacionado con el salario. Su duración depende del historial de empleo: desde 6 meses hasta 5 años. Suplemento del beneficio: si el beneficio relacionado con el salario expira se genera un beneficio complementario por dos años adicionales.	Variable con un promedio de 4.95%, según la industria.	Variable con un promedio de 6.6%, según la industria.	No. Máximo de ingreso para contribuciones: € 159.99 día.
Nueva Zelanda	Asistencia al Desempleo.	Toda persona de baja calificación desempleada y que buscan activamente empleo. Exclusiones: pensionados y estudiantes a tiempo completo. Beneficios de capacitación para quienes aprueben los cursos. "Independent Youth" o "Job Search" son pagados a quienes tienen entre 16 y 17 años de edad y que no son apoyados por sus familiares o han terminado y aprobado el entrenamiento.	Desde NZ\$147.89 semanales hasta NZ\$261,190 en función de la edad, estado civil y situación de dependientes.	Mayor de 18 años con 24 meses de residencia y mediante un test de ingresos. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	No	No	Costo total financiado con ingresos generales.
Noruega	Sistema de Seguro Social	Asalariados privados y públicos y trabajadores de mar. Trabajadores independientes mayores de 64 años sólo bajo circunstancias especiales.	0.2% del anual diario hasta 6 veces un monto base. Máximo: 745 Kroner diario más 17 Kroner por cada dependiente hijo menor de 18 años. Se paga hasta 78 semanas si el ingreso anual previo era menor a 90740 y 56 semanas si era mayor.	Beneficio de desempleo: Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario; ingresos anuales o promedio en los últimos 3 años de al menos un 75% del beneficio.	Cotización general para seguridad social de 7.8% del ingreso Trabajadores independientes, 10.7% del ingreso hasta 12 veces el nivel base más 7.8% del ingreso que excede el nivel base.	Cotización general de seguridad social de 14.1% de los salarios. Las tasas de contribución se reducen en algunas áreas geográficas.	Todo déficit. No existen límites de ingresos. Las contribuciones también financian enfermedad y maternidad, accidentes del trabajo y programas de desempleo.
Portugal	Sistema de Seguro Social y Asistencia al Desempleo	Asalariados y los que buscan por primera vez un empleo. Exclusiones: trabajadores independientes, trabajadores domésticos y en empleos ocasionales o temporales.	Beneficio de desempleo: 65% de los ingresos medios; mínimo 1 salario mínimo y máximo 3 salarios mínimos. La duración según la edad: Mayor de 30 años: 12 meses; entre 31 y 40 años: 18 meses; entre 41 y 45 años: 24 meses y más de 45 años: 30 meses. Asistencia al desempleo: 80% del salario mínimo (solteros) y 100% del salario mínimo (con dependientes) y duración según tabla anterior.	Beneficio de desempleo: 540 días de cotizaciones en los 24 meses precedentes. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Asistencia al desempleo: 180 días en el último año.	Cotización general para seguridad social de 11% de los ingresos de trabajadores independientes, 25.4% para cobertura obligatoria y 32% cubiertos voluntarios.	Cotización general para seguridad social de 23.75% de la planilla. Incluye 0.5% para cubrir el desempleo por enfermedad.	Subsidio para pensión y salud. La contribución combinada es dividida como sigue: Pensión: 16%; invalidez 3.42%; sobrevivencia 3.67%; enfermedad 3.05%; maternidad 0.73%; accidentes del trabajo 0.5%; desempleo 5.22%; y asignación familiar 2.15%.

Cuadro 3 (continuación)

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones previas	Financiamiento		Estado
					Trabajador	Empleador	
España	Seguro Obligatorio	Asalariados de industria y servicios, ferrocarriles, mineros y de mar, fundamentalmente. Exclusiones: trabajadores independientes, por tiempo parcial y ocasionales. Sistemas especiales para trabajadores agrícolas y miembros de cooperativas.	70% de los ingresos medio de los últimos 6 meses hasta 180 días; 60% después de 180 días. Máximo: 170% del salario mínimo interprofesional con posible ampliación si tiene hijos y mínimo: 75% del salario mínimo o 100% del salario interprofesional con hijos. Asistencia al desempleo: Para trabajadores que agotaron el beneficio por desempleo o están cubiertos: 75% del salario interprofesional por 6 meses que se puede extender por dos períodos de 6 meses o 18 meses según ingresos. Beneficio básico: 270 kroner día, sujetos a impuestos. Se paga hasta 300 días por períodos de desempleo a razón de 5 días por semana.	12 meses de cotizaciones durante los últimos 6 años. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. La duración varía en función del volumen de cotizaciones; máximo 720 días con 2160 días cotizados o más.	1.55% para contratos indefinidos y 1.6% para contratos a plazo. Varían según categoría ocupacional.	6.2% de la planilla, basado en salarios por ocupaciones que varían de acuerdo a 11 categorías ocupacionales.	Subsidios variables.
Suecia	Dual. Seguro voluntario subsidiado y un sistema de beneficios de mercado de trabajo.	Componente voluntario: Asalariados y trabajadores independientes menores de 65 años. Componente básico: asalariados y quienes buscan trabajo por primera vez con menos de 20 años y mayores de 65 años si son no elegibles para el fondo.	Beneficio básico: 270 kroner día, sujetos a impuestos. Se paga hasta 300 días por períodos de desempleo a razón de 5 días por semana.	Beneficio de desempleo: Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar a lo menos 3 horas diarias y un promedio de 17 horas por semana y desempleo involuntario. Cotizaciones a lo menos por 6 meses y ser miembro del Fondo por los 12 últimos meses. Beneficio básico: a estudiantes que no cumplen con las condiciones y que han cursado a lo menos un año de estudios completos. Elegibilidad basada en desempleo total o parcial. Cotizaciones por 6 meses en los últimos 2 años. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar a lo menos 3 horas diarias y un promedio de 17 horas por semana y desempleo involuntario.	Para el programa voluntario paga entre 69 a 238 Kroners, según el Fondo (cubre aproximadamente 7% del costo). Para el beneficio básico no contribuye.	No	Contribuye aproximadamente con el 93% del costo total.
Suiza	Sistema de Seguro Social.	Asalariados	80% de los últimos ingresos. Si estos últimos son menores de 3526 francos o se trata de discapacitados: 70%. Pago máximo en función de la edad. Menos de 50 años: 150 días; entre 50 y 60 años: 250 días y más de 60 años: 400 días. La duración puede ser extendida hasta 520 días para quienes participan de programas activos de mercado de trabajo. En el caso de desempleo parcial: 80% de los ingresos percibidos en tales empleos. Beneficios de desempleo: tasa fija hasta 6 meses; £ 53.05 semanales si tiene 25 años o más; £ 42 si tiene entre 18 y 24 y 31 si tiene menos de 18 años de edad. Asistencia al desempleo: el monto depende de la edad y del ingreso del hogar y su composición.	Elegibilidad basada en desempleo total o parcial. Cotizaciones por 6 meses en los últimos 2 años. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar a lo menos 3 horas diarias y un promedio de 17 horas por semana y desempleo involuntario.	1.5% de los ingresos.	1.5% de la planilla.	Si el Fondo de Reserva no es suficiente para cubrir los gastos corrientes se financian con préstamos federales de bajo interés.
Reino Unido	Dual. Seguro Social y Asistencia al Desempleo.	Todos los desempleados que buscan empleo y que reúnen las condiciones exigidas.	Beneficios de desempleo: tasa fija hasta 6 meses; £ 53.05 semanales si tiene 25 años o más; £ 42 si tiene entre 18 y 24 y 31 si tiene menos de 18 años de edad. Asistencia al desempleo: el monto depende de la edad y del ingreso del hogar y su composición.	Beneficios por desempleo: tener 18 años o más, sin empleo o con empleo por menos de 16 horas por semana. Cotizaciones equivalentes a lo menos a 25 veces el menor nivel de ingresos. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Asistencia al desempleo: si ingresos no exceden un máximo aplicable, no contar con los requisitos de cotizaciones o haber agotado el beneficio por desempleo. No tener ahorros que excedan £ 8 000 o si trabaja más de 16 horas a la semana.	Asalariados: 10% de los ingresos semanales entre £ 87.01 y £ 575. Se cubren todos los beneficios; incluyendo salud, maternidad, accidentes del trabajo, seguro de desempleo y parte del costo de los servicios médicos. Trabajadores independientes: Tasa fija de £ 2 semanales más 7% de los ingresos netos entre £ 4 375 y £ 29 900 por año. Voluntario: tasa fija £ 6.758 por semana y cubre sólo retiro y beneficios por viudez.	11.9% si el salario es mayor a £ 87 semanal, 3% del salario para pensiones y 0.6% de las compras. Cubre todos los beneficios.	Todo el costo de la asistencia por desempleo y beneficios no contributivos. Establece una garantía de 17% del gasto en beneficios por año.

Cuadro 3 (conclusión)

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones Previas	Financiamiento Trabajador	Empleador	Estado
Estados Unidos	Sistema de Seguro Obligatorio.	Asalariados de la industria y el comercio. Trabajadores de organizaciones sin fines de lucro con 4 o más empleados durante 20 semanas al año. También los trabajadores de los estados y gobiernos locales, trabajadores domésticos y 2/5 de los trabajadores agrícolas. Exclusiones: Algunos trabajadores agrícolas, empleados de organizaciones religiosas, trabajadores ocasionales, familiares no remunerados y trabajadores independientes. Programas especiales federales para trabajadores de ferrocarriles, empleados federales y otros.	Beneficio de desempleo: Cerca del 50% de los ingresos en función de diversas fórmulas. Suplemento por dependientes: Cerca de ¼ de los Estados proporcionan entre US\$ 1 a US\$ 95 por semana por hijo. Se paga hasta 26 semanas según el Estado. Las leyes federales proveen hasta 13 semanas adicionales en Estados con alto desempleo. Asistencia al desempleo: estar disponible para trabajar, no elegibles por insuficiencias en cotizaciones y quienes han agotado el beneficio de desempleo.	Cerca de las ¾ partes de los estados requieren un mínimo de ingresos en el año precedente. 8 estados requieren un número específico de semanas de trabajo. Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	No (excepto en Alaska, Nueva Jersey y Pensilvania).	Impuesto federal, 0.8% de la planilla tributable. Programas estatales: tasa básica, en muchos estados: 5.4%; las tasas actuales varían desde 0 a 10% de acuerdo con la frecuencia de despido de la empresa.	Gobiernos federales pagan por la administración de los programas estatales vía el impuesto federal.

Fuente: Tzannatos, Z. y Roddis, S. (1998), Social Security Programs Throughout the World (1999), y Social Security Programs in Europe (2002).

B. Otras modalidades de protección: el autoseguro y la autoprotección

Junto con la alternativa de los seguros de desempleo, existe el autoseguro, como los fondos de capitalización individuales (o cuentas individuales por cesantía) basadas en planes de ahorro. Éstas presentan ventajas respecto de los fondos de reparto cuando las pérdidas son frecuentes, exigen menos en términos de capacidad administrativa y suponen bajos costos de eficiencia así como bajos costos fiscales.

Sin embargo, su principal debilidad es que resultan de alto costo para cubrir eventos de naturaleza probabilística como el desempleo. Su consideración como alternativa de aseguramiento se basa más bien en que, por una parte, permitiría resolver los problemas más usuales vinculados con el funcionamiento de los seguros propiamente tales, como el riesgo de abuso, en la medida en que sólo se giraría contra recursos propios. Por otra, superaría la condicionalidad de los beneficios derivados de los tradicionales mecanismos de indemnización frente al despido, al proteger a los trabajadores frente a cualquier evento que genere el término de la relación laboral (incluida la movilidad voluntaria) y favorecería a las empresas con una mayor adaptabilidad frente a las cambiantes condiciones de los mercados.

En relación con las ventajas señaladas, cabe notar que un esquema de seguro si bien es más eficiente que el de ahorro puro puesto que permite agrupar los riesgos de los desempleados y mediante la condición de obligatoriedad superar el problema de la selección adversa, por otra parte, es al menos teóricamente posible controlar el riesgo de abuso en la medida en que estén bien diseñados. El problema central radica en que la evidencia muestra persistentemente las dificultades prácticas para lograrlo, así como también señala la presencia de frecuentes presiones sobre el financiamiento por sobreutilización del sistema y sugiere además efectos no deseados sobre el mercado de trabajo al afectar el nivel y duración del desempleo.

Por otra parte, es probable que en el caso en que las empresas y trabajadores estimaran conveniente proteger la movilidad y la adaptabilidad, adopten esquemas de ahorro voluntario para cubrir la contingencia de un eventual cambio de empleo o para un eventual desempleo futuro. El hecho de que en general, ello no ocurra, se explica más bien por restricciones de liquidez y por la presencia de altas tasas de descuento intertemporales, lo que significa que el valor otorgado por los agentes a esta posibilidad es menor que el costo que deben enfrentar en términos de sacrificar consumo presente. Mientras más grande sea esta brecha, mayor deberá ser el carácter obligatorio de los aportes de un sistema de ahorro forzoso y por tanto mayores sus costos asociados.

En el caso de la autoprotección, ésta es generalmente el resultado de un conjunto de políticas y medidas orientadas a evitar que el evento del desempleo se produzca o bien a controlar sus efectos. Así, es posible considerar un amplio rango de alternativas que van desde políticas económicas que favorezcan el crecimiento y su estabilidad, que favorezcan las decisiones de inversión y su impacto en el empleo hasta las que resguarden los equilibrios externos y fiscales, entre otros. También aquellas destinadas a asegurar los servicios de educación y salud, pueden facilitar la obtención de autoaseguro y autoprotección, especialmente en el caso de los más pobres.

En igual sentido opera la implementación de medidas de políticas laborales activas destinadas a fortalecer la inversión en capacitación laboral y en servicios de información e intermediación y, en general, todas aquellas que permitan un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo. Desde este punto de vista, las reformas emprendidas en materia laboral destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo para reducir la posibilidad de pérdidas de empleo, en principio, pueden ser consideradas como medidas de autoprotección. Y ello es especialmente relevante en América Latina por las características de los mercados laborales, en

los que coexisten altas y persistentes tasas de desempleo con una marcada segmentación que concentra a segmentos mayoritarios de trabajadores en ocupaciones de escasa productividad y carentes de protección social.

De la revisión de los principales instrumentos disponibles para enfrentar el riesgo del desempleo así como de sus características de diseño y funcionamiento, en particular bajo la forma de seguros y asistencia al desempleo, es posible destacar que:

- Debido a la naturaleza probabilística del desempleo la alternativa de los seguros que operan con un fondo de reparto presenta ventajas de eficiencia frente a las soluciones basadas en esquemas de ahorro. De hecho, no se verifica ningún sistema con estas características en los países considerados anteriormente. Por otra, la obligatoriedad, como uno de los rasgos más característicos de tales sistemas, permite a su vez corregir el problema de la selección adversa, una de las fallas más importantes que explica la inexistencia de soluciones de mercado, que permite generar los recursos para financiar beneficios sobre la base de subsidios cruzados desde aquellos que tienen una menor probabilidad de desempleo hacia quienes lo enfrentan con mayor frecuencia.
- Sin embargo, el problema del riesgo moral cuestiona permanentemente su eficiencia por los potenciales efectos negativos que su operación puede inducir en las conductas de los asegurados (rendimiento y disciplina laboral y mayor rotación entre puestos de trabajo) y los beneficiados (mayor nivel y duración del desempleo). Si bien al respecto no es posible arribar a conclusiones definitivas, la evidencia disponible basada en diferentes estudios así como los contenidos de la discusión sobre sus efectos, permiten concluir que las características específicas de diseño de los sistemas son factores determinantes para evaluar sus efectos reales.
- Al revisar las características principales de los sistemas de protección ante el desempleo entre los países desarrollados queda en evidencia en primer término que no existe un único modelo sino que más bien combinaciones entre seguros obligatorios y voluntarios, con financiamiento de trabajadores y/o empleadores, con regímenes especiales para determinados grupos de trabajadores y una permanente participación del Estado, ya sea para garantizar beneficios, financiar déficit o bien complementar con programas asistenciales a quienes han agotado el derecho a las prestaciones y presentan insuficiencias de ingresos. Esta diversidad de situaciones sólo confirma la idea de que no existe un único diseño óptimo y que la disponibilidad de diversos instrumentos puede facilitar las posibilidades de protección en función de las diferentes características económicas y sociales de los países.
- No obstante lo anterior, también queda en evidencia que la preocupación por los potenciales efectos negativos sobre los mercados de trabajo es una cuestión central y que la multiplicidad de condiciones ya sea sobre la elegibilidad, el tipo y cuantía de los beneficios, su duración y complementariedad con otras prestaciones y servicios, entre otras, buscan prevenir su ocurrencia por la vía de disciplinar su funcionamiento. Desde esta perspectiva, sistemas mejor diseñados para evitar efectos indeseados en el empleo y el desempleo, suelen establecer beneficios más ajustados a las condiciones de mercado y mayores requisitos de elegibilidad, mientras que en los más generosos en beneficios y cobertura de beneficiarios, el potencial de efectos no buscados es mayor, presentan desequilibrios presupuestarios y muestran una alta dependencia del Estado para cubrir sus gastos o financiar sus déficit.
- Es usual que una vez que los beneficios proporcionados por los programas de seguros se agotan, comiencen a operar los sistemas no contributivos de asistencia al desempleado, los que si bien requieren para otorgar beneficios la condición de insuficiencia de ingresos, entre otras, en la práctica prolongan la participación del Estado por la vía de transferencias de ingresos a

los beneficiarios, aumentando así la probabilidad de reproducir efectos no deseados en los mercados de trabajo.

- En definitiva, la búsqueda de un sistema óptimo de protección a los desempleados sigue vigente, pues el objetivo de diseñar sistemas disciplinados que generen adecuada protección para todos quienes buscan un nuevo empleo, sólo parece tener en la actualidad una solución parcial mediante la combinación de seguros obligatorios y programas de asistencia, con lo que se aumenta la dependencia del Estado para su financiamiento. Salvo los sistemas voluntarios que operan sobre la base de la creación de fondos de cesantía para determinados grupos de trabajadores, no se registra la utilización de nuevos instrumentos o combinaciones de éstos distintas a las tradicionales.

III. Los seguros de desempleo en América Latina¹⁵

En la actualidad 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:¹⁶ Argentina, Brasil, Chile,¹⁷ Ecuador, Uruguay y Venezuela situación que no ha cambiado desde entonces.

Pese a que durante los años noventa, una serie de países en la zona han desarrollado procesos de reformas tanto en los ámbitos laborales¹⁸ como en los sistemas de seguridad social (en especial en el ámbito de las pensiones), sólo se registra un caso (Chile), en el que se incorporó la creación de un Seguro de Cesantía. Esto indica que las reformas en el ámbito laboral se han enfocado a otras áreas, como la ampliación de los contratos disponibles, la reducción del costo del despido y políticas más conservadoras con relación al salario mínimo y al crecimiento del empleo público, y en el caso de la Seguridad Social, el principal objetivo ha sido la reforma a los Sistemas de Pensiones.

¹⁵ Esta sección se basa en un estudio previo dirigido por el autor en el marco del proyecto USDOL – ILO: “Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el contexto de la XI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la OEA” y publicado en Islas, G. (2002).

¹⁶ 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.

¹⁷ En este caso se trataba de un subsidio de carácter no contributivo, el que fue reemplazado por un Seguro de Cesantía a partir de octubre del año 2002.

¹⁸ Véase Lora y Pagés, 1996; Marín y Vega, 2000 y ver Solís, 1999.

A. Características principales

Como se señaló, son relativamente escasos los países latinoamericanos que cuentan con sistemas de protección para los trabajadores cesantes basados en el instrumento de Seguros de Desempleo.¹⁹ Cada uno de estos programas tiene características y alcances distintos y sólo en el caso de Argentina y Venezuela se aproximan en su estructura de funcionamiento a la versión tradicional de seguro de desempleo de los países industrializados; esto es, un sistema de contribuciones bipartito, a los que habitualmente se suman subsidios estatales ya sea de carácter directo o indirecto, con pagos de beneficios mensuales en función del salario del trabajador, habitualmente decrecientes y por un tiempo definido.

1. Aspectos de diseño

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 desempleo, 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 trataba de un claro ejemplo de lo que en la sección anterior fue definido como “Subsidio de Cesantía”. El nuevo Seguro de Cesantía, cuya Ley fue recientemente aprobada y que se puso en funcionamiento a mediados de 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 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 América Latina los programas de protección a los trabajadores desempleados si bien en general se financian sobre la nómina de salarios, por las características de los mercados de trabajo tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales puesto que difícilmente logran equilibrar sus ingresos y gastos.

2. Baja cobertura

Una característica marcada de estos sistemas es la baja cobertura. En el caso de Argentina, por ejemplo, resulta ser inferior a un 10% respecto del total de cesantes y, desde su creación en 1991, la cobertura del Seguro nunca ha superado el 15% de los desempleados. Entre los factores que explican esta baja cobertura se encuentran el grado de informalidad en el mercado del trabajo lo que deja a un importante número de personas fuera de la posibilidad de recibir beneficios y a ello se suma que un alto número de los desempleados provenientes de un empleo asalariado, lo hacen tras la finalización de un trabajo temporal o a plazo, con lo cual difícilmente logran reunir los requisitos exigidos. Por otra parte, en la medida en que el desempleo se transforma en un

¹⁹ Rama y Maloney (2000) reseñan una serie de sistemas de protección alternativos y su empleo a nivel latinoamericano.

problema de largo plazo, un mayor número de personas queda excluido de mantenerse como beneficiario y este problema se agudiza si se considera que es mayor en el caso de los trabajadores de más bajos ingresos, como resultado de la correlación existente entre informalidad y niveles de remuneración y que no obstante la existencia de un límite máximo de beneficios, aproximadamente un 16% de los beneficiarios corresponden a personas con ingresos previos superiores a los 1.000 dólares mensuales.

Cuadro 4
COBERTURA DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA
(Porcentaje sobre total de desempleados)

Países	Cobertura
Argentina ¹	10.0
Brasil ²	11.8
Chile ²	6.7
Uruguay ³	14.7
Venezuela ⁴	7.2

Fuente: Islas, G. (2002).

¹ Promedio 1995–2000

² Año 2000

³ Año 2001

⁴ Año 1999

En el caso de Brasil también se registra este efecto de baja cobertura por la significativa informalidad en el empleo y no obstante que también opere el efecto de autoselección por la presencia de topes a los beneficios.

En Chile, por su parte, en los últimos años la reducida cobertura del Subsidio de Cesantía se debía principalmente al bajo monto de subsidios, los que no han sido reajustados desde noviembre del año 1995, derivando en una pérdida de un 30% de su valor real aproximadamente en los últimos años y porque, en promedio, representa algo menos de un 15% del salario mínimo. No obstante lo anterior, se espera que los índices de cobertura del nuevo Seguro de Cesantía sean mayores.

En Uruguay, tal como ocurre en el resto de la región, la relación entre beneficiarios y desempleados es baja, aun cuando es necesario destacar que de todas formas alcanza niveles mayores que en otros países de la región. Finalmente, también el seguro de desempleo venezolano se caracteriza por un bajo nivel de cobertura, en parte por este problema y por otras dificultades detectadas como evasión y mora en las cotizaciones y escaso desarrollo de los componentes de capacitación e intermediación laboral, se han propuesto reformas al Seguro de Paro Forzoso, las cuales hasta ahora no han sido implementadas.

3. Falta de integración con otros programas

Un segundo aspecto común a los sistemas es la 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. Esto puede operar como un desincentivo a cobrar los beneficios del Seguro, lo cual contribuiría a explicar la baja cobertura, más aún si, 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.

En Brasil tampoco existe ninguna relación entre el seguro de desempleo y otro tipo de programas, como por ejemplo, de capacitación. Los trabajadores que solicitan los beneficios del seguro no reciben ningún tipo de asistencia en la búsqueda de empleo. En Brasil, un aspecto importante del Sistema de Protección lo constituye el “Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio” (FGTS), el que constituye un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales que cada empresario abre para sus trabajadores y donde se deposita mensualmente una 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 que, en general, para los trabajadores con mayores salarios 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.

Cuadro 5
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Argentina	Seguro de desempleo Obligatorio	Asalariados, excluidos los trabajadores domésticos, de la construcción (cuentas con un sistema especial) y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa.	60% del salario más alto de los últimos 6 meses. La duración es función de las cotizaciones: Entre 12 y 24: 4 meses; entre 24 y 35: 8 meses y 36 o más: 12 meses. El beneficio se reduce a un 85% a partir de quinto mes y a un 70% a partir del noveno mes. El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo o no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado a condenas con privación de libertad. El beneficio se paga mensualmente en función de los salarios recibidos en los últimos 3 meses previos al desempleo. Este se determina utilizando un rango de salarios y está sujeto a un tope de 1 salario mínimo y un máximo de 2 salarios mínimos. Duración máxima de 5 cuotas 3 si 6 a 11 meses 4 si 12 a 23 meses 5 si > a 24 meses	Registro en agencia de empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario. Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 12 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.	1.5% de planilla.	1.5% de la remuneración.	Financiamiento estatal a través de recursos fiscales extraordinarios.
Brasil	Sistema de Seguro Social	Asalariados incluyendo a trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, a los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social	El beneficio se paga mensualmente en función de los salarios recibidos en los últimos 3 meses previos al desempleo. Este se determina utilizando un rango de salarios y está sujeto a un tope de 1 salario mínimo y un máximo de 2 salarios mínimos. Duración máxima de 5 cuotas 3 si 6 a 11 meses 4 si 12 a 23 meses 5 si > a 24 meses Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, que constituye un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales.	Haber sido despedidos sin causa justa y demostrar que han percibido salarios continuos por un período de seis meses con anterioridad al despido. Además, haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses anteriores a la fecha del despido y no poseer renta propia o de cualquier naturaleza que sea suficiente para mantener a su familia. En el caso del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar una multa de 40% sobre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador despedido.	No	No Para el caso de Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización correspondiente al 8% de las remuneraciones.	Todo el financiamiento del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador). Estos fondos están constituidos por los recursos del Programa de Integración Social y del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0.65% de la renta).
Chile	Sistema de Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales.	Asalariados del sector privado (trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo)	<i>Seguro de Cesantía:</i> 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: 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). 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 y 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).	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.	2.4% planilla	0.6% remuneración	Aporte de 12 millones de dólares anuales aproximadamente.

Países	Tipo de Programa	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Ecuador	Sistema de Seguro Social	Trabajadores dependientes del sector privado y público.	Suma Fija en función de los ingresos y el tiempo de cotizaciones. También existen beneficios de sobrevivencia en caso de fallecimiento del trabajador.	El trabajador debe acreditar 24 meses de cotizaciones y haber permanecido 60 días desempleado.	1% de la planilla.	2% de la remuneración.	No hay aportes directos.
Uruguay	Sistema de Seguro Social	Asalariados dependientes del sector privado del 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).	Con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses inmediatos anteriores al despido. Límite mínimo correspondiente al 50% del salario mínimo. Existe un suplemento de 20% para trabajadores que tengan cargas familiares. Máximo de beneficio: 8 salarios mínimos nacionales. Mientras se encuentra percibiendo el seguro de desempleo no pierde su derecho a los restantes beneficios ya que continúa recibiendo la asignación familiar y al seguro por enfermedad. Duración máxima de 6 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.	Pago mensual para trabajador con desempleo no imputable y que haya sido despedido (salvo en el caso del despido por razones disciplinarias). Empleo previo 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 exige 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 imponibles y no podrá extenderse por un período mayor de un año. 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.	12.5% de la planilla para pensiones, salud y desempleo.	15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo.	Financia los déficit.
Venezuela	Sistema de Seguro de desempleo Obligatorio	Empleados del 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.	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	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.	1.7% de la planilla.	0.5% de las remuneraciones.	Subsidios diversos y todo el financiamiento de los gastos de salud.

Fuente: *Social Security Programs Throughout the World*, (1999).

B. Evolución de los seguros de desempleo en el período 1990–2000

Respecto de los Seguros de Desempleo, las reformas implementadas han sido relativamente escasas. En el cuadro 6 se presenta la situación comparativa entre los años 1990 y 2000.

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),²⁰ aunque se registran algunos cambios administrativos como la modificación de la fórmula de cálculo del salario de referencia para determinar los beneficios (decreto 51/99), extendiendo el plazo de medición hasta 36 meses en el caso en que el trabajador no hubiese recibido normalmente sus remuneraciones en los últimos seis meses previos al término del contrato.

En Brasil, la principal reforma en la década de los años noventa corresponde al año 1994 (Ley 8900/94), mediante la cual se aumentó desde 4 a 5 el número máximo de pagos que un beneficiario puede recibir. En Chile, en cambio, se produjo un importante cambio con la aprobación de la ley que crea un seguro de cesantía (Ley 19.728 de 4/2001). En este caso se trata del reemplazo de un sistema de subsidio de desempleo financiado íntegramente con aportes fiscales, por un seguro de cesantía de diseño mixto que combina cuentas individuales con un seguro colectivo a través de un fondo de reparto, con contribuciones de carácter tripartito.

En Ecuador no se registran reformas de importancia en el período, aunque sí se verificaron modificaciones administrativas en lo referente a la fórmula de cálculo de la remuneración base. En Uruguay no se registran reformas de importancia en el período y finalmente, en 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 en base a 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.

²⁰ En forma posterior (agosto de 2001) sí 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.

COMPARACIÓN SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000

Países	Financiamiento		Tasa de reemplazo		Duración beneficios		Beneficios mín-máx	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Argentina	Trabajador: 1.5% Empleador: 1.5%	Trabajador: 1.5% Empleador: 1.5%	Máximo 60%	Máximo 60%	4-12 meses	4-12 meses	Mínimo: 1 salario mínimo Máximo: 4 salarios mínimos	Mínimo: US\$ 150. Máximo: US\$ 300.
Brasil	Impuestos	Impuestos			4 meses	4 meses	Mínimo: 1 salario mínimo	Mínimo: 1 salario mínimo
Chile ¹	Gobierno	Trabajador: 0.6% Empleador: 2.4% Gobierno: aporte suma fija	Suma fija	50% 1 ^{er} mes, 45% 2 ^{do} mes y así sucesivamente hasta el 5 ^{to} mes.	Máximo 1 año	Máximo 5 meses		Máximo \$ 125.000 y mínimo \$ 65.000 en 1 ^{er} mes.
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	Mínimo: 50% salario mínimo Máximo: 4 salarios mínimos	Mínimo: 50% salario mínimo. Máximo: 4 salarios mínimos.
Venezuela	Trabajador: 0.7% Empleador: 1.5%	Trabajador: 0.7% Empleador: 1.5%	hasta 60%	hasta 60%	13-26 semanas	13-26 semanas	Máximo: US\$44	

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

¹ Se consideran las normas correspondientes al nuevo Seguro de Cesantía.

C. Principales causas de la escasez relativa de los seguros de desempleo

Entre las razones que permiten explicar el menor desarrollo de los seguros de desempleo en América Latina destacan las características de los mercados de trabajo en cuanto a la composición del empleo y del desempleo y la significativa importancia de las Indemnizaciones por años de servicios en el caso de despido como mecanismo de protección.

Cuadro 7
INFORMALIDAD, DESEMPLEO JUVENIL Y EMPLEO PÚBLICO
EN PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2001
(Porcentaje)

Países	Empleo informal (% empleo no agrícola)	Desempleo total (% fuerza de trabajo)	Desempleo juvenil (pulgadas)	Empleo público (% empleo no agrícola)
Argentina	45,7	17,4	37,6 ³	17,2
Brasil	46,0	6,2	14,7	13,7
Chile	37,9	9,1	18,9	10,8 ¹
Colombia	55,6 ¹	16,9	33,1	8,1 ¹
Costa Rica	44,9	6,1	14,0	16,3
Ecuador	54,7	7,9	14,8	10,4
Honduras	60,7 ²	6,3	10,0 ²	10,1 ²
México	39,6	2,4	4,6	14,2
Panamá	7,3 ¹	17,0	35,4	21,8 ¹
Perú	59,5	9,2	14,6	9,8
Uruguay	42,2	15,3	36,2	17,2
Venezuela	49,2	13,5	23,2	15,9
América Latina	46,3	10,5	n.d.	13,4

Fuente: Panorama Laboral, OIT, 2002.

¹ Información correspondiente al año 2000.

² Información de 1999.

³ Para el tramo 15 a 19 años.

En los demás casos corresponde al tramo equivalente a 20 y 24 años.

1. Composición del empleo y del desempleo

De acuerdo con los antecedentes presentados por OIT (2002), la informalidad en los mercados del trabajo en la región alcanzó en el año 2001 a un 46,3 del empleo no agrícola, y con tendencia al aumento ya que en 1990, ésta sólo alcanzaba a un 42,8, lo que explica que en la primera mitad de los años noventa, 6 de cada 10 empleos fuesen creados en el sector informal.²¹ Por otra parte, el empleo en el sector público representa, en promedio, cerca de un 14 del empleo no agrícola al tiempo que la tasa de desempleo juvenil se ha incrementado; duplicando, en promedio, a la tasa desocupación total. Estos tres efectos constituyen sendos obstáculos para la instalación de los Seguros de Desempleo y permiten explicar, además, la reducida cobertura que los caracteriza y su menor efectividad como herramienta de protección social.

En efecto, una mayor informalidad en los mercados del trabajo implica un obstáculo para el funcionamiento de estos sistemas ya que por su naturaleza contributiva sólo puede incorporar a los trabajadores del sector formal. El problema del riesgo moral, descrito en la sección anterior, se hace mayor en la medida de que el trabajador desempleado puede encontrar empleo en este sector y continuar percibiendo beneficios. Este tipo de conductas presenta altas dificultades para su fiscalización y pueden significar una carga financiera significativa para el sistema debido al pago

²¹ OIT, Panorama Laboral 1999.

de beneficios indebidos, lo que finalmente presionará por mayores tasas de cotización o un mayor compromiso de recursos fiscales.

Adicionalmente, la informalidad reduce la probabilidad de que los beneficios cubran a los trabajadores más pobres, ya que éstos difícilmente cumplirán con los requisitos de cotizaciones mínimas previas. Así un seguro de desempleo que involucre un alto componente de aportes estatales tendría un efecto regresivo, con escaso impacto en la protección de los grupos de trabajadores de más bajos ingresos.

El relativamente alto nivel del desempleo entre los trabajadores jóvenes, por su parte, también se torna en un obstáculo para acceder a los beneficios de un Seguro de Cesantía, especialmente por la exigencia de un mínimo de cotizaciones para un segmento de la fuerza de trabajo que incluye una alta proporción de quienes buscan trabajo por primera vez así como también una significativa inserción en ocupaciones informales.

Desde este punto de vista, el problema del desempleo y de la inserción productiva de los jóvenes requiere de soluciones distintas a la protección brindada por un seguro de desempleo, puesto que este segmento de la fuerza de trabajo presenta típicamente, escolaridad incompleta, falta de experiencia en el trabajo y fundamentalmente un alto grado de desconocimiento de las exigencias vinculadas con la vida laboral. Es más, sistemas de este tipo podrían incluso agravar el problema al generar un desincentivo a la búsqueda de trabajo.

Finalmente, como se señaló con anterioridad, los empleados públicos rara vez son incluidos en un seguro de desempleo, dada su mayor estabilidad laboral al estar regulados por regímenes laborales especiales. Lo 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.

El cuadro 7 muestra que el empleo público fluctúa en la región entre un mínimo de 8,1 en Colombia y un 21,8 en el caso de Panamá, alcanzando, en promedio un 13,4 del total de empleo no agrícola. Si a ello se suma la importancia del sector informal en la región, se obtiene que la cobertura efectiva potencial de un seguro de desempleo alcanzaría, en promedio, sólo a un 40,3 del total de ocupados; todo lo anterior sin considerar que una fracción de los asalariados formales del sector privado no cotizan para fines de seguridad social.

2. Protección a través de indemnizaciones por despido

Otro aspecto de gran importancia en la región es la existencia de las indemnizaciones por despido, las que proporcionan, en general, beneficios significativos.²² 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 cancelados por una sola vez al término de la relación laboral y que su monto depende del tiempo de antigüedad en el empleo y del salario previo.

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.²³

Pero 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

²² Márquez y Pagés (1998) destacan que estos mecanismos de protección de la estabilidad son más estrictos en Latinoamérica que en otras regiones del mundo, salvo en el área del Caribe de habla inglesa, donde predomina la importancia de los convenios colectivos y la legislación impone comparativamente pocas obligaciones.

²³ Lora y Pagés (1996).

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, 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, a) existe certidumbre por parte del trabajador y de la empresa sobre el monto de la transferencia, b) existe una relación transparente entre aportes y pagos y c) el ahorro que hace la empresa no excede a lo que quisiera acumular el trabajador para prevenirse contra la pérdida del empleo. 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.

La primera condición, es que exista certidumbre por parte del trabajador y de la empresa sobre el 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 cálculo de la indemnización ya que las empresas efectúan aportes basados en el salario corriente mientras que la indemnización se calcula como un múltiplo del último salario (o en base a un promedio del salario de los últimos meses).

La segunda condición, es 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. Además, en muchos países el monto total del costo de despido se realiza con cargo a los pasivos de la empresa, sin haberse dotado un fondo colectivo para dicho fin, de modo que cuando las condiciones de la empresa se tornan adversas, esta política puede generar una relación no deseada entre una baja disponibilidad de fondos y la necesidad de ajustar la dotación de trabajadores.

Finalmente, la tercera condición, es 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, aun 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 pequeñas 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 esté sometida a fuertes fluctuaciones estacionales o cíclicas, tenderán a pagar indemnizaciones de despido con mayor frecuencia, por lo que la prima de seguro debería ser mayor. A pesar de lo anterior, la ley establece aportes idénticos a los fondos de despido 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, lo que induce a que las empresas y los trabajadores modifiquen sus comportamientos para minimizar tales costos.

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, por otra, a forzar renunciaciones con el objetivo de evitar los gastos asociados. También generan conductas, por parte de trabajadores, orientadas a provocar el despido como una única vía para obtener tales prestaciones, lo que genera un sobre costo injustificado que afecta la movilidad laboral.

Si los costos de despido son percibidos como costos de ajuste, las empresas ante circunstancias económicas adversas pero transitorias, tenderán a mantener más trabajadores ocupados de los que tendrían si los costos de despido fueran menores, lo cual se corresponde con la motivación original de preservación de la estabilidad laboral de la ley. Por iguales razones, la respuesta del empleo a expansiones económicas, sobre todo si éstas son de naturaleza temporal, será menor cuanto mayores sean los costos de ajuste, limitando el crecimiento del empleo. En situaciones de crisis, sus consecuencias negativas sobre el empleo tenderán a ser mayores, ya que las restricciones impuestas por las indemnizaciones aumentan el riesgo de quiebra y de la pérdida del empleo de un mayor número de trabajadores. Un problema adicional se refiere a que las disputas referidas a indemnizaciones constituyen la mayor carga de trabajo de los juzgados laborales en América Latina, lo que mostraría que el beneficio, en muchos casos, no necesariamente es recibido por los trabajadores o, al menos, en el momento en que efectivamente se requiere.

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, lo que suele inducir a un efecto de sobre rotación de la fuerza de trabajo, como por ejemplo en Colombia y Ecuador, donde la indemnización por despido crece más que proporcionalmente con la antigüedad. Así, una legislación que tiene como principio preservar la estabilidad laboral puede terminar 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 constituirse en un mecanismo para evadirlos. 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 se ha utilizado el expediente de la subcontratación.

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, es decir, prestaciones por desempleo e indemnizaciones por despido, induce el aumento de los costos laborales y tiene por lo tanto consecuencias negativas sobre la creación de empleo.

Si bien es cierto que las indemnizaciones o pagos por despido, en especial aquellas asociadas a los despidos injustificados, pueden tener objetivos distintos al de un seguro de desempleo –como por ejemplo el de servir como herramienta para garantizar una mayor estabilidad en el empleo o como mecanismo de evitar las practicas arbitrarias o antisindicales–, y que también las condiciones para percibir los beneficios son distintas (pago de una sola vez en el caso de las indemnizaciones *versus* pagos mensuales en el caso de los Seguros), en la práctica el uso que los trabajadores asignan es el mismo: financiar sus necesidades durante el período de búsqueda de un nuevo empleo. Así, en países cuya legislación laboral establezca altos montos de indemnización y donde a la vez exista un alto grado de cumplimiento de la normativa, en la práctica se estará otorgando protección sin necesidad de implementar un Seguro.

Es más, inclusive en los países de la región donde existen seguros de desempleo, los beneficios otorgados por éstos respecto de los pagos por indemnizaciones por años de servicio

resultan ser significativamente menores y esta diferencia aumenta con la antigüedad en el empleo. El problema central radica en los efectos negativos sobre los costos de contratación, sobre el comportamiento de los agentes y en las dificultades prácticas derivadas de un alto grado de incumplimiento.

Cuadro 8
BENEFICIOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO E INDEMNIZACIONES¹
(Porcentaje)

País	% del beneficio por indemnizaciones	% del beneficio por seguro de desempleo
Argentina	68	32
Brasil	68	32
Chile ²	71	29
Uruguay	67	33
Venezuela	65	35

Fuente: Islas, G. (2002).

¹ Calculado para un trabajador despedido con 5 años de trabajo que permanece desempleado por 6 meses (no incluye topes máximos o mínimos en el caso de los Seguros de Desempleo).

² Según normas del nuevo Seguro de Cesantía.

Las reformas aplicadas durante los años noventa en países de América Latina sugieren una tendencia, aunque parcial, hacia la readecuación de estas instituciones con el objetivo de reducir tales costos y buscar una mayor complementariedad con otros mecanismos de protección en aquellos países donde existen los seguros de desempleo.

En efecto, durante la década de 1990, un gran número de países latinoamericanos realizaron reformas a su legislación laboral, las cuales incluyeron, dentro de otras medidas, modificaciones a las normas de protección frente al despido, término de contrato y seguro de desempleo.²⁴ Al respecto, se pueden identificar dos tendencias principales:

a) Reducción de los montos de indemnizaciones por años de servicio

En Argentina, en 1991, al modificarse la ley de extinción del contrato de trabajo se estableció un tope a los montos indemnizatorios y se redujo el período 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 cálculo 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, con un máximo de 12.

En un sentido opuesto, en Chile se elevó desde 5 a 11 años el número máximo de años de servicio a ser considerados para el pago de indemnizaciones, aunque es necesario tener en cuenta

²⁴ Otros aspectos que han sido sujetos a modificaciones en los últimos diez 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.

que éstas habían sido reducidas significativamente en los años ochenta; y el caso de El Salvador, en 1994, se elevó el tope máximo para las indemnizaciones, sin modificar su fórmula de cálculo.

b) Introducción de Sistemas de aprovisionamiento y pagos a todo evento

Estos son los casos de Colombia y de Guatemala, donde se establecieron sistemas de aprovisionamiento obligatorios, a través del uso de cuentas individuales o del pago de bonos anuales. Mediante estos mecanismos se buscó 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 efecto, en Colombia, la reforma de 1990 modificó algunas de las condiciones de término de la relación laboral. Se estableció que los fondos de cesantía fueran depositados en cuentas a nombre de los trabajadores en entidades financieras, 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 se elevó 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 trabajo 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 recibe un retorno de mercado por los fondos acumulados.²⁵

D. Posibilidades de desarrollo de los seguros de desempleo

Los antecedentes presentados en las secciones anteriores, si bien permiten explicar el escaso desarrollo relativo de los seguros de desempleo en América Latina también ponen en evidencia los esfuerzos realizados por los países para ajustar el instrumental disponible frente a una nueva y mayor demanda de protección frente al desempleo. Así, mientras que las reformas a los sistemas de seguros, hasta ahora, no han sido significativas, con excepción del caso de Chile en el que se creó una nueva institución sobre la base de un nuevo diseño que combina cuentas individuales y un fondo de reparto, se observa al mismo tiempo que el mecanismo tradicional de protección ante el desempleo, de indemnizaciones por despido, sí ha sido objeto de modificaciones orientadas ya sea a reducir su impacto sobre los costos o bien su reemplazo por sistemas de aprovisionamiento mediante la creación de cuentas individuales, especialmente en países donde no existen los seguros de desempleo.

Como se señaló con anterioridad, una de las condiciones de éxito de la estrategia de desarrollo fundada, principalmente, en la apertura comercial y el creciente proceso de globalización de los mercados que implican una mayor flexibilidad de las economías y de los mercados de trabajo en particular, radica en cómo disponer de mejores instrumentos de protección para enfrentar los nuevos y mayores riesgos, en especial del desempleo.

²⁵ La Compensación por Tiempo de Servicios en los últimos años ha registrado nuevas modificaciones que han alterado su sentido original, pues se ha renovado continuamente la autorización para efectuar giros mensuales de los saldos acumulados. Por otra parte, también en Perú se ha estudiado la factibilidad de instalar un seguro de desempleo tomando como referencia la experiencia de Chile. Véase, Velásquez (2002).

En este sentido, 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 facilitar la adaptación de aquellos trabajadores que resulten afectados por los procesos de reconversión productiva.²⁶ El que este instrumental sea eficiente y no derive en aumentos de costos de despido, como ocurre con los sistemas basados en indemnizaciones por años de servicio, o no genere efectos no deseados en los mercados de trabajo, como lo sugiere la teoría y la discusión de la evidencia empírica, dependerá crucialmente de las características específicas de diseño.

A continuación se identifican tres vías complementarias por las cuales es posible el desarrollo de dispositivos de protección frente al riesgo de desempleo en América Latina.

1. Políticas activas para la autoprotección

Una de las principales razones que impiden lograr una mayor capacidad de protección social y que en particular obstaculizan el desarrollo de los seguros de desempleo en América Latina, radica tanto en la debilidad institucional para implementar políticas activas de mercado de trabajo como en la escasa integración de éstas con el instrumental de protección frente al desempleo.

En general, los servicios de capacitación y de orientación e intermediación laboral tienden a operar con grados de autonomía mayores a los deseables, lo que es indicativo de la existencia de pérdidas de eficiencia en el uso de los recursos. Sus causas pueden tener diversos orígenes, pero en todos los casos revelan la inexistencia de relaciones sistémicas, ya sea porque los sistemas de protección a la cesantía fallan en promover la reinserción laboral productiva de sus beneficiarios, por inadecuación de calificaciones para el trabajo o bien por insuficiente información sobre oportunidades de empleo. El mismo efecto se obtiene si los programas de capacitación presentan insuficiencias de cobertura a los cesantes o si su diseño no incorpora la información sobre las fuentes dinámicas de la demanda por trabajo.

Desde este punto de vista, un sistema de protección eficaz para enfrentar la contingencia del desempleo se basa fundamentalmente en la capacidad de proporcionar recursos monetarios a quienes enfrentan la pérdida de su fuente laboral, así como apoyar la búsqueda de empleo y la reinserción productiva en los mercados de trabajo. En este sentido, buscar una estrecha relación entre políticas pasivas de mercado de trabajo, o la prestación de apoyo económico a los desempleados, con otras de carácter activo, como las de promoción de una mayor convergencia entre la oferta y demanda laborales por la vía de la orientación y la capacitación, constituye una condición de eficacia.

Tanto los servicios de información, orientación e intermediación ocupacional así como los de capacitación laboral favorecen la movilidad cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos y el potencial de aumento de la productividad. De modo que un sistema de protección a los desempleados que asegure ingresos durante el evento de la cesantía y que se vincule con los servicios de empleo, tendrá efectos positivos complementarios al mejorar la calidad de la búsqueda de trabajo.

Un esquema integrado de políticas activas de mercado de trabajo con un instrumental eficiente de protección al desempleado, puede contribuir significativamente a fortalecer la capacidad de adaptación de las economías que operan, como en la actualidad, en un contexto de cambios permanentes y así reducir la probabilidad de desempleo o bien disminuir sus costos al facilitar la reinserción laboral en ocupaciones productivas y evitar, además, las transiciones hacia la informalidad.

²⁶ Mazza, J. (2000) y Velásquez (1996).

2. Reformas al diseño

Tanto de la discusión teórica como de la evidencia empírica es posible concluir que el diseño institucional de los sistemas analizados puede llegar a tener tanta importancia como sus propios beneficios. En efecto, si bien las evidencias obtenidas por múltiples estudios muestran muchas veces resultados contradictorios respecto de la incidencia sobre el nivel y duración del desempleo, sobre el dinamismo del empleo o sobre los comportamientos de los propios ocupados, es indudable, por otra parte, que son precisamente los aspectos institucionales los que condicionan fuertemente los efectos finales en los mercados de trabajo.

Lo anterior sugiere que tanto el diseño institucional, la naturaleza y extensión de los beneficios como las normas y procedimientos administrativos que regulan la provisión de los distintos servicios, deben ser evaluados en función del tipo de incentivos o comportamientos que tienden a generar entre sus beneficiarios reales y potenciales. Un diseño eficiente y con efectos positivos sobre los mercados de trabajo precisa considerar incentivos para la búsqueda activa de un nuevo empleo, lo que aparece asociado con el nivel y duración de las prestaciones, con el modelo de financiamiento y su incidencia en el costo de la nómina de las empresas o en el presupuesto público así como las condiciones de elegibilidad, entre otros.

Pero el ámbito posible de acción en este sentido es amplio, puesto que no sólo se trata de identificar posibles reformas que disciplinen a los sistemas existentes para evitar su utilización indebida, sino que también resulta de gran utilidad analizar modelos alternativos o complementarios a los diseños tradicionales de reparto, como los fondos de capitalización y de ahorro individual. En este sentido, el nuevo modelo de Seguro de Cesantía puesto en vigencia recientemente en Chile, debe ser observado con particular atención.

Bajo un modelo de reparto clásico, la condición principal para otorgar beneficios corresponderá a la de estar cesante por causa de despido por necesidades de la empresa o despido injustificado. Si bien dicha condición se justifica para velar por el buen uso del sistema, debe considerarse, por otra parte, que por la proliferación de contratos a plazo, temporales o por obra o faena determinada en diversas ramas de actividad económica, dicha condición opera como una restricción para alcanzar una mayor cobertura y, en algunos casos, cuando se trata de contratos de carácter indefinido, también puede inducir comportamientos no deseados que induzcan el despido.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de buscar nuevos instrumentos que permitan proporcionar protección a quienes ya no se desempeñan bajo modalidades contractuales de plazo indefinido, pero que enfrentan igualmente el evento de la pérdida de un empleo y la necesidad de financiar la búsqueda de uno nuevo. Desde esta perspectiva, la incorporación de planes de ahorro complementarios bajo la forma de cuentas individuales, en calidad de patrimonio de un trabajador, permitiría proporcionar protección a quienes se desempeñan bajo estas condiciones y, además, pueden generar beneficios a todo evento pues podrían estar disponibles frente a cualquier causa que dé término a la relación de trabajo.

Desde el punto de vista del financiamiento, los sistemas de reparto precisan establecer reservas para poder enfrentar cambios imprevistos en el mercado de trabajo, especialmente en recesiones que inducen a recurrir a medidas extraordinarias. La observación del equilibrio financiero de estos regímenes no sólo está influida por variables demográficas, sino especialmente por cambios que se registran en períodos cortos, lo que sugiere mantener un control permanente de las tendencias deficitarias.

La experiencia reciente, sin embargo, muestra que el aumento del desempleo ha obligado a discutir aumentos de contribuciones lo que va en la dirección contraria a la demanda de las empresas por menores cargas sociales, por lo que ha sido el Estado el que se ha visto forzado a aumentar su participación en el financiamiento y en la gestión y ha aumentado su exposición frente

a persistentes demandas de aumento de los beneficios y de la cobertura de los beneficiados, aumentado así la probabilidad de operar en condiciones de desequilibrio.

Un modelo que considere la incorporación de planes de ahorro, también puede contribuir a resguardar el equilibrio financiero de los sistemas, ya que una parte de los beneficios pueden ser financiados con los saldos acumulados en las cuentas individuales, especialmente en los primeros meses de cesantía cuando ésta afecta a una mayor proporción de desempleados, de modo que el fondo de reparto operaría como complemento para financiar una estructura determinada de beneficios.

Finalmente, la administración de los sistemas contributivos ya sea basados en modelos de reparto, cuentas individuales o una combinación de éstos, puede verse facilitada mediante el aprovechamiento de economías de ámbito derivadas de la implementación de sistemas de pensiones de capitalización individual en varios países como Argentina, Colombia, Chile, Bolivia, El Salvador, México, Perú y Uruguay. En este caso se generan externalidades positivas por el desarrollo de mejores sistemas de recaudación, administración de cuentas individuales, cobranza de cotizaciones y redes de atención a público. Por ejemplo, las bases de datos de cotizantes de los Sistemas de Pensiones pueden ser usadas para detectar en forma expedita posibles fraudes, ya sea por la utilización indebida del sistema como por la evasión del pago de contribuciones.

En definitiva, tanto las reformas que permitan disciplinar el funcionamiento de los sistemas para evitar distorsiones en el funcionamiento de los mercados de trabajo, así como aquellas que implican modificar aspectos fundamentales del diseño, como la incorporación de planes complementarios de ahorro, permitirían ampliar el conjunto de eventos a proteger, incorporar a un conjunto creciente de trabajadores que se ven excluidos de acceder a los beneficios por desempeñarse bajo modalidades contractuales que no terminan mediante un despido, proteger en mejor medida el equilibrio financiero de los sistemas y disminuir los costos de administración. A su vez, esta mejor protección constituiría un incentivo a la formalización de los mercados de trabajo.

3. Combinación óptima de instrumentos

El diseño de una institucionalidad adecuada que proteja efectivamente ante el riesgo de desempleo naturalmente deberá considerar las características de los mercados de trabajo de los países, así como los propios regímenes de protección preexistentes.

Respecto de estos últimos, es posible identificar al menos tres tipos de instrumentos de cobertura al desempleado: las indemnizaciones por años de servicios, los seguros de desempleo contributivos, ya sea que operen bajo la modalidad de reparto, cuentas individuales o una combinación de los anteriores y los sistemas de asistencia al desempleo financiados con rentas generales. Cada uno de ellos tiene objetivos particulares que los distinguen, pero que requieren ser combinados de modo de evitar la sobreprotección y generar costos de eficiencia que afecten el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Los seguros no suelen plantearse, ni aun en períodos 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. También se les concibe relacionados con las políticas activas, de modo que las prestaciones no sólo tienen como finalidad sustituir ingresos sino que apoyar la búsqueda de empleo o premiar el reingreso al mercado laboral. No obstante que el financiamiento recae en trabajadores y empleadores, es usual que el Estado financie parte de los beneficios regulares, los déficit del sistema o el funcionamiento del aparato administrativo y de servicios relacionados tales como las agencias de empleo.

Nótese que ya sea se trate de fondos de reparto o una combinación con cuentas individuales, estos sistemas buscan proteger a los desempleados temporales y, por ello, delimitan los beneficios a un período determinado el que generalmente es una función de la duración media de la cesantía.

Las indemnizaciones por años de servicios, en cambio, operan fundamentalmente con el objetivo de evitar el despido por causas transitorias al incorporar un costo adicional que crece con la antigüedad y que se determina en función de los salarios percibidos mientras el trabajador permaneció en la empresa y, básicamente, comparten con los seguros de desempleo una misma población de beneficiarios; es decir, asalariados que estén desempleados involuntariamente.

Esta sobreposición de coberturas, desde el punto de vista del empleador, representa un doble costo para un fin similar, lo que sugiere que el funcionamiento simultáneo de ambas instituciones puede tener consecuencias negativas en las decisiones de contratación o bien en inducir la utilización de modalidades contractuales de plazos definidos para eliminar todo costo vinculado con normas legales que regulen el término de la relación de trabajo. Así, finalmente, esta sobreprotección tendría como consecuencias, un mayor riesgo de desempleo y una menor población protegida.

Un seguro no desplaza totalmente a las indemnizaciones como instrumento de protección de ingresos para la búsqueda de empleo ni tampoco opera como una barrera al despido; es más, su existencia, en un nivel óptimo, puede contribuir a una mayor estabilidad de los sistemas de seguros en la medida en que desalienten despidos no justificados. Sin embargo, si bien tales instituciones no son idénticas, existe efectivamente un ámbito en el que mantienen una relación de sustitución parcial que debe ser resuelta para evitar la presencia de costos redundantes.

Finalmente, los programas de asistencia al desempleo buscan cubrir a trabajadores desempleados que han extinguido su derecho a los beneficios anteriores y que demuestran insuficiencia de ingresos. Se trata en definitiva de programas no contributivos, los cuales pueden tener efectos no deseados en los mercados de trabajo si proporcionan beneficios relativamente generosos, por tiempos ilimitados y si las instituciones que los administran no tienen la capacidad de fiscalizar adecuadamente las condiciones de ingresos de sus beneficiarios. Un cuidado especial se requiere, por lo tanto, en orden a asegurar un adecuado control de las condiciones de elegibilidad para evitar que sean percibidos como una simple extensión de los beneficios de un seguro de desempleo.

IV. Conclusiones

El riesgo de desempleo ha aumentado en América Latina en las dos últimas décadas, por el débil e inestable crecimiento de la actividad económica, lo que ha derivado en una baja creación de empleo, en un aumento de la desocupación, en la expansión de las ocupaciones de baja productividad y en una mayor desprotección social.

El desempeño económico de la región se ha registrado junto con un proceso de apertura comercial y financiera y mayor competencia de los mercados, sin que al mismo tiempo se haya avanzado en desarrollar mecanismos de protección social más efectivos. Esta mayor inseguridad que aparece asociada al funcionamiento regular de las economías abiertas ha activado la demanda por nuevas instituciones para enfrentar los mayores riesgos, en particular el de desempleo.

Una de las formas de protección más utilizada en los países industrializados son los seguros de desempleo y suelen ser complementados con programas asistenciales. La diferencia radica en que mientras los seguros de desempleo constituyen una transferencia en el tiempo de los ingresos del trabajador desde los períodos de ocupación a los de desocupación, la asistencia al desempleo es un régimen de redistribución de rentas, ya que todos los desocupados con ingresos de subsistencia insuficientes perciben prestaciones durante el período completo de inactividad, financiadas con cargo a los ingresos del Estado.

Otras formas de aseguramiento son el autoseguro y la autoprotección. La primera adopta la modalidad de fondos de capitalización individual o cuentas individuales por cesantía, basadas en planes de ahorro; presenta ventajas sobre los fondos de reparto cuando los gastos son muy recurrentes, exigen menos capacidad de administración, suponen bajos costos fiscales y sirven para enfrentar el riesgo de abuso y otorgar protección a todo evento. Sin embargo, la principal debilidad es su alto costo para cubrir eventos de naturaleza probabilística como el desempleo, de modo que no puede ser considerada propiamente como una alternativa a los seguros, sino que más bien como un instrumento complementario. La autoprotección por su parte, puede ser concebida como el resultado de políticas orientadas a evitar que el desempleo se produzca o bien a controlar sus efectos y en éstas se inscriben las políticas laborales activas.

De la revisión de los sistemas existentes se observa que en los países industrializados existen combinaciones entre seguros obligatorios y voluntarios, con financiamiento de trabajadores y/o empleadores, con regímenes especiales para determinados grupos y una fuerte participación del Estado, ya sea para garantizar beneficios, financiar déficit o bien complementar con programas asistenciales a quienes han agotado el derecho a las prestaciones y presentan insuficiencias de ingresos. Esta diversidad confirma la idea de que no existe un único diseño óptimo y que la disponibilidad de diversos instrumentos puede facilitar las posibilidades de protección. No obstante lo anterior, también queda en evidencia que la preocupación por los potenciales efectos negativos sobre los mercados de trabajo es una cuestión central y que la multiplicidad de condiciones para otorgarlos buscan prevenir su ocurrencia por la vía de disciplinar su funcionamiento.

En efecto, los seguros y la asistencia al desempleo también enfrentan severos cuestionamientos por los efectos en los mercados de trabajo, ya que al disminuir el costo de perder el empleo, y el beneficio de encontrarlo –para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones–, se tiende a inducir el aumento de la tasa y de la duración de la desocupación. Aunque la evidencia disponible no es definitiva, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en esquemas cuidadosamente diseñados.

En América Latina, en cambio, son pocos los países que cuentan con seguros de desempleo, lo que si bien se financian sobre la nómina de salarios tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales al no equilibrar sus ingresos con sus gastos. Junto con una escasa integración con otros programas, presentan al mismo tiempo baja cobertura, que se explica por alta informalidad y por las dificultades para reunir las condiciones de elegibilidad, lo que afecta también a desempleados asalariados que provienen de un trabajo temporal o a plazo.

La informalidad es un obstáculo para el funcionamiento de estos sistemas, ya que por su naturaleza contributiva sólo pueden incorporar a los trabajadores formales. El riesgo moral es mayor en la medida en que un desempleado puede encontrar empleo en este sector y continuar percibiendo beneficios, lo que puede reportar una carga financiera significativa que presionará al alza de las cotizaciones o a un mayor compromiso de recursos fiscales. Si, además, la probabilidad de que los trabajadores más pobres acumulen cotizaciones mínimas previas es baja, una alta participación del Estado en el financiamiento tendrá carácter regresivo.

En cambio, el mecanismo más utilizado es el de las indemnizaciones por despido que buscan privilegiar la preservación del puesto de trabajo antes que la protección de los ingresos del trabajador cuando éste pierde su empleo. Por su intermedio se pagan beneficios cuando el despido es injustificado, por una sola vez al fin de la relación laboral y su monto depende del tiempo de antigüedad en el empleo y del salario previo. Así como en el caso de los seguros, estas instituciones también son cuestionadas por sus efectos, al incentivar despidos anticipados, forzar renunciaciones con el objetivo de evitar los gastos asociados o promover conductas para provocar el despido. Ello

genera un sobrecosto que afecta la movilidad laboral y limita el crecimiento del empleo y, en muchos casos, induce la adopción de contratos temporales o el uso de subcontratación.

En los años noventa, tanto los seguros como las indemnizaciones han sido objeto de reformas. Entre los primeros, la mayor innovación se registró en Chile al crearse una nueva institución que combina cuentas individuales con un fondo de reparto, mientras que las reformas a las indemnizaciones se han caracterizado por reducir sus beneficios y por buscar modalidades de aprovisionamiento y pagos a todo evento, mediante la creación de fondos o cuentas de ahorro individual.

En la búsqueda de mejores soluciones de protección frente al desempleo, los seguros pueden constituirse en facilitadores de la transición entre una economía cerrada a una economía más abierta a los mercados internacionales. El que este instrumental sea eficiente y no derive en aumentos de costos de despido, como ocurre con las indemnizaciones o que no genere efectos no deseados en los mercados de trabajo, como lo sugiere la discusión sobre los programas de seguros y de asistencia al desempleo, dependerá crucialmente de las características específicas de diseño.

Considerando las particularidades de las economías latinoamericanas, es posible avanzar en el desarrollo de nuevos instrumentos de protección. Para ello se pueden considerar tres ámbitos simultáneos de aplicación, partiendo por fortalecer la débil institucionalidad para implementar políticas activas de mercado de trabajo y para integrarlas con la protección al desempleo. Su desarrollo constituye una condición de eficacia para cumplir un efectivo rol de autoprotección al vincular las prestaciones con servicios de información, intermediación y capacitación laboral, lo que puede contribuir a fortalecer la capacidad de adaptación de las economías, reduciendo la probabilidad de desempleo o sus costos, al mejorar la calidad de la búsqueda y facilitar la reinserción laboral productiva y evitar así las transiciones hacia la informalidad.

En segundo lugar, el diseño de los programas puede tener tanta importancia como sus propios beneficios y el ámbito de acción es amplio ya que no sólo se trata de disciplinar los sistemas existentes sino que también analizar modelos alternativos o complementarios a los diseños tradicionales de reparto, como los fondos de capitalización y de ahorro individual. En este sentido, el nuevo modelo de Seguro de Cesantía puesto en vigencia en Chile, debe ser observado con particular atención.

Precisamente, por las características de los mercados de trabajo, es necesario mejorar el alcance de la cobertura de la protección actual. Así, por ejemplo, la incorporación de planes de ahorro complementarios bajo la forma de cuentas individuales, en calidad de patrimonio de un trabajador, permitiría ampliar la protección a asalariados con contratos a plazo y, además, generar beneficios a todo evento pues podrían estar disponibles frente a cualquier causal de término de la relación de trabajo, lo que constituiría, además, un incentivo a la formalización. Además, tales planes pueden contribuir a resguardar el equilibrio financiero, al costear parte de los beneficios con los saldos acumulados en las cuentas individuales, especialmente en los primeros meses de cesantía cuando ésta afecta a una mayor proporción de desempleados.

Finalmente, el rediseño de la protección debe considerar las características de los mercados de trabajo así como los propios regímenes de protección preexistentes. El instrumental disponible constituido por las indemnizaciones, seguros de desempleo contributivos, ya sea que operen bajo la modalidad de reparto, cuentas individuales o una combinación de los anteriores y así como la asistencia al desempleo requieren ser combinados para evitar la sobreprotección y la generación de costos de eficiencia que afecten el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Bibliografía

- Card, D.; 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. y otros (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*". Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Danziger, S.; Haveman, R.; 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).
- De Ferranti, David; Guillermo E. Perry; Indermit S. Gill; Luis Servan, (2000) "*Asegurando el futuro en una economía globalizada*". Banco Mundial.
- 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*. (Ginebra, ISSA).
- Green, F.; Weisskopf T., (1990) "The worker discipline effect: A disaggregative analysis", en *Review of economics and statistics*, N° 72.
- Islas, G., (2002). "*Sistemas de Protección a desempleados en los países de la OEA*". Oficina Internacional del Trabajo. Proyecto CIMT – OIT.
- Katz, L. F.; 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).
- Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R. (1991) "*Unemployment*". Oxford, Oxford University Press.
- Lora, E.; Pagés, C., (1996) "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

- Marín E.; 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*". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Márquez, G., y Pagés, C., (1998) "*Lazos que atan: Protección del empleo y evolución del mercado del trabajo en América Latina*". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mazza, J., (2000) "*Unemployment insurance: Case studies and lessons for Latin America and the Caribbean*", Working Paper N° 411. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización Internacional del Trabajo "OIT" (2002) *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*.
____ (1999). *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*.
- Rama, M.; Maloney, W., (2000) "*Income support programs for the unemployed in Latin America*". World Bank.
- Reissert, B.; Smith, G., (1994) "Unemployment compensation and active labour market policy", en Smith, G. (ed.) *Labor market institutions in Europe*. Armonk-London, M.E. Sharpe.
- Social Security Administration. (2002) *Social Security Programs in Europe*.
____ (1999) *Social Security Programs throughout the World*.
- Snower, 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*.
- 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).
- Tzannatos, Z. y Roddis S., (1998). "*Unemployment Benefits*". Banco Mundial.
- Velásquez, M., (2002) "*Protección a los trabajadores cesantes en el Perú. Consideraciones de diseño para un Seguro de Desempleo*". Oficina Internacional del Trabajo, Lima. (En prensa).
- ____ (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).



Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números publicados:

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo French-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo French-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de politica economica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.
64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.

65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)

94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficiarios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman, (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea, (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti, (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena, (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman, (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for latin america from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L. 1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo, (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:
E-Mail: