

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina

Mario Daniel Velásquez Pinto

MACRO
ECONOMÍA
DEL DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina

Mario Daniel Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Mario Daniel Velásquez Pinto, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto para el fortalecimiento de las capacidades de América Latina y el Caribe para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo (ROA-236-8), financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

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 1680-8843

LC/L.3877

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La protección ante el desempleo	9
A. Panorama global.....	9
B. Principales modalidades de protección	12
1. Las indemnizaciones por despido	12
2. Cuentas de ahorro individual por desempleo	14
3. Seguros de desempleo.....	15
4. Asistencia al desempleo	15
II. La situación en América Latina	17
A. Indemnizaciones por despido.....	17
B. Cuentas de ahorro individual por desempleo	19
C. Los seguros de desempleo.....	23
1. Seguros de desempleo y nivel de ingresos	24
2. Cobertura de la protección	26
3. Integración con políticas activas	30
III. Nuevos avances y reformas recientes	33
A. La protección ante el desempleo con alto empleo informal	33
B. Recientes iniciativas de reformas.....	34
1. Mecanismo de protección al cesante en Colombia	35
2. Seguro de desempleo en México.....	35
3. Perfeccionamientos al seguro de cesantía en Chile.....	36
IV. Conclusiones	37
Bibliografía	41
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	44

Cuadros

CUADRO 1	TIPOS DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO, 2008-2009, EN 184 PAÍSES	10
CUADRO 2	PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO, EXTENSIÓN DE COBERTURA LEGAL Y EFECTIVA, SEGÚN PAÍSES AGRUPADOS POR NIVELES DE INGRESOS	11
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA: INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO	18
CUADRO 4	INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	20
CUADRO 5	AMÉRICA LATINA: CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL POR DESEMPLEO.....	21
CUADRO 6	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA.....	25
CUADRO 7	CHILE: COBERTURA DE SEGURO DE CESANTÍA, POR SEXO Y EDAD, 2013.....	29
CUADRO 8	FORTALEZAS Y DEBILIDADES POTENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA	38

Gráficos

GRÁFICO 1	DESEMPLEADOS QUE PERCIBEN UNA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO.....	11
GRÁFICO 2	PIB PER CÁPITA DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN 2012 Y DE PAÍSES INDUSTRIALIZADOS AL ADOPTAR UN SEGURO DE DESEMPLEO	27
GRÁFICO 3	COBERTURA DE BENEFICIARIOS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA	29
GRÁFICO 4	CHILE: COBERTURA DEL SEGURO DE CESANTÍA, SEGÚN SEXO Y EDAD	30

Resumen

La protección ante el desempleo en la región muestra dos características principales: instrumentos variados, muchas veces sobrepuestos y con escasa relación entre sí, y una eficacia parcial para asegurar beneficios que compensen la pérdida del salario y que apoyen la reinserción laboral de los cesantes.

Todos los casos analizados cuentan con indemnizaciones por despido, y muchos disponen de Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo. Los Seguros de Desempleo en cambio, muestran una menor frecuencia en aquellos países que exhiben un ingreso por habitante igual o superior al de economías desarrolladas cuando estos sistemas fueron creados. En otras, están muy cerca de implementarlos, bajo tal criterio.

La protección es incompleta pues no siempre asegura que un cesante dispondrá de beneficios monetarios (las indemnizaciones por despido se activan ante causales específicas); o cuando sí tiene el derecho, no existe garantía que los recursos sean suficientes para financiar la duración de la cesantía (cuentas de ahorro individual). Cuando existe un Seguro de Desempleo este objetivo, en general, logra ser mejor resguardado.

Además, tales instrumentos se aplican prácticamente al mismo segmento de asalariados formales privados, y al operar sobre bases contributivas sujetos a condiciones de elegibilidad, sus beneficiarios efectivos son solo una fracción de aquellos. Un contexto de alta rotación, con empleos de corta duración y transiciones hacia la inactividad o a empleos informales, debilita las posibilidades de obtener el derecho a las prestaciones; especialmente si son jóvenes o mujeres.

Si bien reformas recientes aplicadas, en curso o previstas para los próximos años constituyen avances objetivos, mejores diseños e integración entre instrumentos y con programas activos de mercados de trabajo fortalecidos, pueden arribar a mejores resultados. Del mismo modo que los nuevos estudios que analizan sus efectos ante la presencia de la informalidad, que concentra la mitad de los empleos en la región.

Introducción

En este documento se analiza el estado actual de la protección ante el desempleo en la región, considerando la diversidad de instrumentos disponibles. Para ello se identifican sus orígenes y finalidades, se evalúan sus alcances, complementariedades y efectos esperados y, sobre dichas bases, se analizan los dispositivos de protección existentes en los países de la región.

El primer capítulo se destina al análisis del instrumental disponible en materia de protección ante el desempleo considerando los programas de indemnizaciones por años de servicios, las cuentas individuales de ahorro por desempleo y los seguros de desempleo. En el segundo apartado, se revisa la situación actual en esta materia entre los países, y algunos efectos en el funcionamiento de los mercados de trabajo y en la cobertura de beneficiarios, destacando la situación de las mujeres y jóvenes en particular.

En el tercer capítulo se discute el tema de la protección ante el desempleo en un contexto de alta informalidad en el empleo que caracteriza a América Latina, teniendo en cuenta un conjunto de estudios recientes que han comenzado aportar nueva y crucial evidencia para avanzar en esta materia. También se identifican los contenidos de nuevas iniciativas de reformas ya emprendidas (Colombia), en curso (México) y por desarrollar en los próximos años (Chile). Este estudio finaliza con un capítulo en el cual se desarrollan las principales conclusiones.

I. La protección ante el desempleo

El funcionamiento de los países en condiciones de apertura comercial y financiera, acentúa la exposición a shocks externos y fluctuaciones cíclicas de las actividades económicas, lo que ha elevado la probabilidad de enfrentar episodios de desempleo durante la vida laboral¹, y también la importancia de contar con protección ante el evento de la cesantía².

Las economías de mercado operan mediante continuos procesos de reasignación de factores productivos y una permanente creación y destrucción de puestos de trabajo. Así, algunos trabajadores son desplazados y pierden su empleo, lo que constituye una de las principales fuentes de incertidumbre para los afectados y sus familias. Sin mecanismos de protección adecuados, el desempleo puede dejar al hogar de un trabajador cesante en una posición de alta vulnerabilidad³. En efecto, en el caso de América Latina la única fuente de ingresos para más del 70% de los trabajadores es su trabajo⁴, y para el caso de Chile se ha estimado que los ingresos de los hogares cuyo jefe está desempleado son alrededor de un 40% menores que si tuviese empleo⁵, lo que sugiere que el ajuste en el consumo es, en tales casos, significativo.

Lo anterior indica que para un grupo importante de trabajadores de América Latina, enfrentar la pérdida de un empleo, sin contar con protección o ayuda de terceros, es un shock catastrófico que pone en riesgo el estándar de vida de los hogares y que eleva la probabilidad de transitar a la pobreza.

A. Panorama global

Una síntesis de la protección ante el desempleo la proporciona la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)⁶ al revisar los sistemas de apoyo a los ingresos de los desempleados en el mundo. Se constata que los beneficios de desempleo tienden a cubrir a trabajadores formales de economías de ingresos altos y

¹ Para una discusión detallada de las causas del desempleo y de los factores que explican la vigencia de soluciones públicas de protección, véase Velásquez (2003).

² Véase Mazza, J. (2000).

³ Fajnzylber y Repetto (2007).

⁴ BID (2003).

⁵ Cowan y Micco (2005).

⁶ ILO (2010).

medios altos, debido a que en los países en los cuales la pobreza es elevada, el concepto de desempleo se torna irrelevante ante la necesidad de trabajar para sobrevivir.

De los 184 países estudiados, como se presenta en el cuadro 1, en sólo un 42% de ellos operan programas establecidos por ley, los que regularmente cubren sólo una proporción minoritaria de la fuerza de trabajo. También se observa que la presencia de programas obligatorios de protección ante el desempleo es directamente proporcional con el nivel de ingreso de los países, ya que se constató que estos existen en un 80% de los países de altos ingresos, en un 54% de los ingresos altos-medios, en un 35% de los países de ingreso medio-bajo, y sólo en un 8% de los países de ingresos bajos, como se presenta en el cuadro 2.

CUADRO 1
TIPOS DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO, 2008-2009, EN 184 PAÍSES

Programas de desempleo establecidos por ley 78 países / 42%				Programas de desempleo convencionales 106 países / 58% Incluye 13 países (12% con provisiones limitadas de responsabilidad del empleador
Programa principal	Seguro de desempleo (público) 64 países (82%)	Asistencia social 8 países (10%)	Fondo de provisiones 6 países (8%)	
Programa adicional	Asistencia social 17 países		Asistencia social 3 países	

Fuente: ILO (2010).

Por su parte, la cobertura legal de la población protegida se sitúa cercana a un 70% de la fuerza de trabajo en economías de ingresos altos, ya sea mediante programas de naturaleza contributiva y no contributiva; y es especialmente alta en Europa y en América del Norte, con un 80%. En los países de ingresos altos-medios, ésta alcanza a algo menos de un 40% de la población activa; es menor a un 20% en los países de ingreso medio-bajo, y en los países de ingresos bajos no supera el 3%. En las economías de ingresos bajos, sólo una pequeña minoría está legalmente cubierta: algo más de un 20% en África del Norte, y menos de un 20% en Asia, América Latina y el Medio Este.

Si se considera la cobertura efectiva, el panorama a nivel mundial se presenta más restringido aún. En efecto, aún en países en los cuales la cobertura legal es alta, solo una minoría de los clasificados por las encuestas como desempleados está realmente percibiendo beneficios desde estos programas. Así, algo menos de un 40% percibe este tipo de beneficios en los países de altos ingresos, ya sea porque muchos de tales desempleados exhiben un desempleo de alta duración para los cuales los beneficios han expirado, o bien porque algunos se han incorporado recientemente al mercado de trabajo y no cumplen con las condiciones de elegibilidad. No obstante lo anterior, ello no implica que los desempleados sin cobertura de desempleo no esté percibiendo algún tipo de beneficio de apoyo al ingreso, ya que muchos de ellos califican en sus países para beneficios generales de asistencia social, los que incluyen a las familias de los desempleados como un grupo objetivo principal.

En Europa Occidental, un 50% de los desempleados recibe beneficios de programas contributivos, mientras que otro 25% los percibe desde programas no contributivos. Por su parte, la alta cobertura registrada en Australia se logra mediante un programa no contributivo o de asistencia ante el desempleo. Por sobre el promedio de cobertura efectiva le siguen América del Norte y Europa Central y del Este, donde cerca de un tercio y un cuarto respectivamente de los desempleados reciben beneficios desde esquemas contributivos. En América Latina, en cambio, esta proporción es algo menor a un 10%. Finalmente, las tasas de cobertura son más bajas en África, Asia y en el Medio Este, donde muchos programas de seguridad social contra el desempleo están aún en una etapa de discusión previa a su posible implementación.

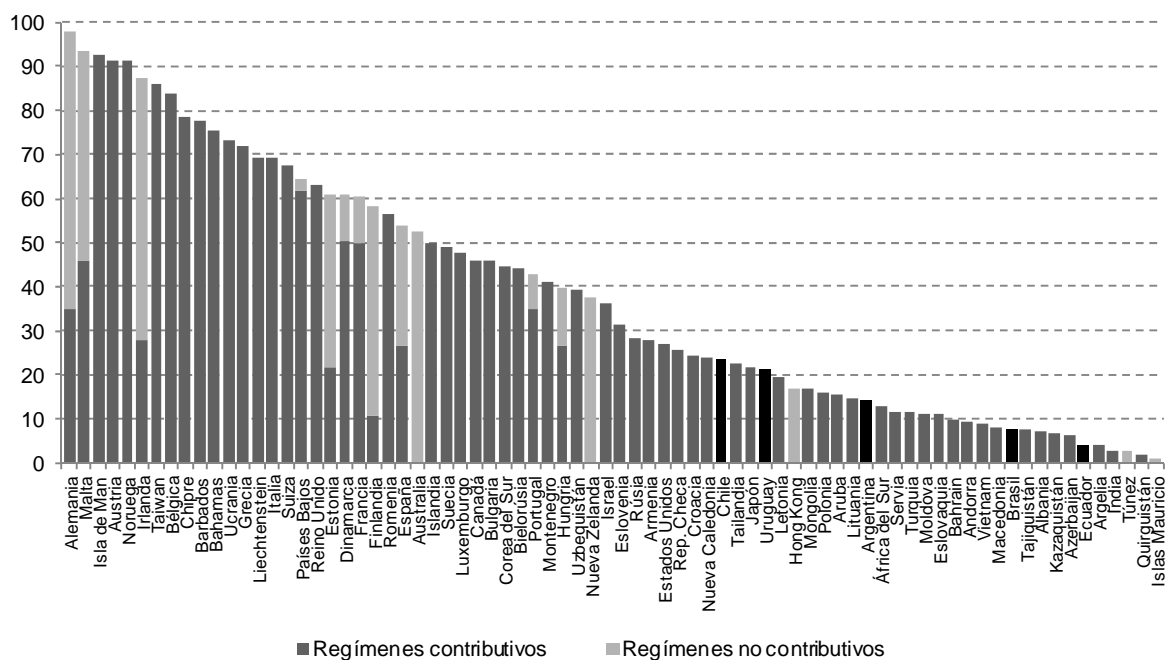
CUADRO 2
PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO, EXTENSIÓN DE COBERTURA LEGAL Y EFECTIVA, SEGÚN PAÍSES AGRUPADOS POR NIVELES DE INGRESOS

Coberturas legal y efectiva	Niveles de ingresos				Total
	Bajos	Medios - Bajos	Medios - Altos	Altos	
Cobertura legal					
Existencia programas obligatorios, n° países (porcentaje de países en paréntesis)	5 (8%)	17 (35%)	20 (54%)	36 (80%)	78 (42%)
Programas contributivos y no contributivos (porcentaje de F. Trabajo)	2,9	18,1	38,4	69,2	30,6
Programas contributivos obligatorios (porcentaje de F. Trabajo)	2,9	15,4	30,3	58,9	25,7
Cobertura efectiva (portentaje total desempleados)					
Total beneficiarios	1,3	3,6	10,4	38,8	12,9
Beneficiarios de programas contributivos	1,3	3,6	9,8	31,3	10,9
Beneficiarios de programas no contributivos	0,0	0,0	0,6	7,6	2,0
No perceptores de beneficios de desempleo	98,7	96,3	89,1	60,9	86,9

Fuente: ILO (2010).

En el gráfico 1 se ilustra la cobertura ante el desempleo en un amplio conjunto de países de programas contributivos y no contributivos, considerando la proporción de desocupados que perciben una prestación por desempleo.

GRÁFICO 1
DESEMPLEADOS QUE PERCIBEN UNA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO ^a
(En porcentajes del total de desempleados, último año disponible)



Fuente: OIT (2014) "World Social Security Report 2012 / 2013", por publicar.

^a Se destacan en oscuro los países de América Latina.

Se observa que predominan los esquemas de protección contributivos, así como importantes diferencias en cobertura, ya que países como Alemania se sitúan muy cercanos a la cobertura total mientras que existe un importante grupo de países en que ésta no supera el 20% del total de los desempleados. Por otra parte, si bien los esquemas no contributivos son minoritarios, donde estos existen permiten alcanzar relativamente altas coberturas totales. Finalmente, para el caso de América Latina se evidencian pocos casos con mecanismos de protección, y con bajas coberturas alcanzadas.

La evidencia señalada indica también que, en general, la cobertura global de los programas de beneficios ante el desempleo es baja y que ésta se concentra en países de altos ingresos. Una de las razones de ello es la informalidad en el empleo en países de ingresos bajos, lo que le resta efectividad a los esquemas tradicionales de protección.

En tales casos, si bien las pérdidas de empleo también son consecuencias de los ciclos, reestructuraciones y ajustes económicos, la principal fuente de pobreza generalizada no es temporal sino que aparece asociada con un desempleo y subempleo estructurales. Así, las soluciones por la vía de esquemas tradicionales de protección ante la pérdida de un empleo requieren ser complementadas con políticas de apoyo al ingreso de trabajadores vulnerables e informales, normalmente excluidos de las redes de protección tradicionales⁷.

B. Principales modalidades de protección

La protección ante el desempleo puede adoptar distintas modalidades, y típicamente se las ha asociado con la finalidad de amortiguar los costos financieros generados por la pérdida del empleo. Sin embargo, este enfoque es incompleto, pues no incluye a la reinserción laboral del trabajador cesante como la etapa final del proceso de protección ante la pérdida de la fuente de trabajo. Desde esta perspectiva, la búsqueda de empleo para la reinserción laboral del trabajador cesante adquiere al menos similar importancia que la propia compensación monetaria.

Para los efectos del análisis que sigue a continuación, este es el enfoque que se utiliza pues se postula que un sistema completo de protección en esta materia es aquél en que se combinan diversos instrumentos para cumplir con las dos funciones principales señaladas.

1. Las indemnizaciones por despido⁸

Estas instituciones existen en muchos países en el mundo y típicamente operan mediante pagos de suma alzada en efectivo a los trabajadores que, especialmente contra su voluntad, deben terminar su relación de trabajo con un empleador. El monto del beneficio usualmente está asociado con el número de años de antigüedad en el empleo y con el salario percibido por el trabajador.

La literatura disponible sobre esta materia sugiere la presencia de tres determinantes históricos que explican su surgimiento: a) la creación de códigos de trabajo y la ampliación de las materias por estos reguladas; b) una reestructuración industrial temprana de gran escala desde finales del siglo XIX y presiones por alto desempleo en el período entre guerras, y c) la extensión del estado de bienestar después de la segunda guerra mundial.

Muchos de los sistemas de indemnización por despido se instalaron durante la reestructuración industrial a gran escala, con disposiciones específicas y directamente negociadas entre la empresa y sus trabajadores, y a menudo fuera de las regulaciones existentes o de convenios colectivos. La evidencia muestra que con ello se buscó fortalecer el compromiso del empleado con el empleador y evitar, de este modo, los costos asociados al remplazo de personal y a su entrenamiento en funciones específicas de las empresas.

⁷ Desde este punto de vista, especial importancia adquiere la iniciativa del Piso de Protección Social que promueve la OIT y el sistema de Naciones Unidas. Sobre este punto véase Bertranou (2010) y Bertranou, Marinakis y Velásquez (2010).

⁸ Basado en Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. y M. Weber (2011).

Las indemnizaciones por despido también pueden ser consideradas como una forma primitiva de protección social, ya que fueron incorporadas en muchos países con anterioridad a otros mecanismos, como un seguro de desempleo o una pensión por jubilación⁹. En las economías desarrolladas, la indemnización por despido no fue suprimida una vez que se establecieron beneficios de seguridad social. Y en la mayoría de los países en desarrollo ésta sigue siendo un beneficio clave para la fuerza laboral formal, ya que la elegibilidad y acceso a los prestaciones por desempleo y retiro siguen siendo limitadas, pese a que inicialmente fueron consideradas como una medida legislativa transitoria¹⁰, la que se haría innecesaria con el desarrollo de una política de empleo y la vigencia de un amplio sistema de seguridad social, emulando a los países desarrollados.

En cuanto al alcance de la cobertura de beneficiarios, la mayoría de los países tiene sistemas de indemnizaciones obligatorios, aunque varía según el nivel de ingresos: la proporción más baja de indemnizaciones por despido obligatorias y el porcentaje más alto de convenios colectivos se registran en países de altos ingresos. En cambio, en los países de bajos ingresos el panorama es el inverso. Así, estos mecanismos son obligatorios en casi todos los países en transición y aproximadamente en el 90% de los países de África, Oriente Medio y América Latina.

Por su parte, en la mayoría de los países los programas de indemnización cubren principalmente al sector privado, lo que puede explicarse por el estatus especial de mayor protección que normalmente se aplica a los empleados públicos. Las mayores coberturas en dicho sector se obtienen en los países de la OCDE, donde alcanza casi un 80 por ciento; mayor al 62% que se verifica en el caso de América Latina.

En cuanto a las contingencias elegibles (o eventos protegidos), se observa que la mayoría de los países con esquemas obligatorios basan las condiciones de elegibilidad en las contingencias tradicionales del despido y en razones económicas. Adicionalmente, también se considera la antigüedad del trabajador en la empresa o el número mínimo de meses de empleo necesario para tener derecho al beneficio. En países de altos ingresos estos requisitos también son altos; una mediana de 33 meses y de 10 meses en países de bajos ingresos, y de sólo 3 meses en América Latina.

Para el caso del despido por razones económicas, la más importante de las causales que activan este mecanismo, el nivel del beneficio varía fuertemente entre los países y se relaciona inversamente con el nivel de ingresos. Así, los países de bajos ingresos ofrecen los más altos y países de ingresos más altos registran un nivel más bajo de generosidad. Si se comparan para un trabajador con un año de servicio, el beneficio promedio equivale a 2,2 semanas para países de ingresos altos y casi el doble (4,3 semanas) para países de bajos ingresos, aunque normalmente existen límites máximos asociados a un número de años de antigüedad¹¹.

En materia de financiamiento, la evidencia indica que la mayoría de los países, y en el 100% de los de bajos ingresos, éste depende de los flujos internos de las empresas, ya que existen pocos casos en que se dispone la creación de reservas específicas, como en Japón y en Corea del Sur. Un pequeño número de países también ha establecido fondos de garantía pública para compensar, al menos en parte, las reclamaciones de indemnización por despido de trabajadores cuyos patrones son insolventes (por lo general, dichos fondos también compensan a trabajadores por salarios no pagados). Estos fondos garantizados normalmente son financiados por contribuciones de los empleadores y organizados a nivel nacional.

⁹ Hacia finales del siglo XIX tanto en Gran Bretaña, Estados Unidos y en países de Europa continental, se consideraba el pago de daños y perjuicios si el término del contrato de trabajo era provocado por incumplimiento. En efecto, la indemnización por despido era concedida si el periodo de aviso de despido no era respetado por el empleador. En dicho período también adquieren importancia los asuntos de estabilidad en el empleo. Por ejemplo, en la década de 1870 y en Francia de los años 1880, un gran número de casos de despido en la industria ferroviaria derivaron en sentencias que pueden ser reconocidas como puntos de partida para el establecimiento de una indemnización. Véase Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. y M. Weber (2011) op cit.

¹⁰ Por ejemplo, la indemnización por despido era una obligación que llegaría a su fin con la promulgación de la legislación en materia de seguridad social (Costa Rica) o su sustitución con beneficios de un fondo de bienestar social (República Dominicana, Egipto, Líbano, Siria). Véase Herz (1954) citado en Holzmann et al (2011) op cit.

¹¹ Para una comparación adecuada entre países además habría que considerar la eficacia de la norma o el grado de cumplimiento efectivo de la misma.

Finalmente, se obtiene que cerca de un 50% por ciento de los países grava totalmente estos beneficios; en casi el 40% de los de ingresos medios inferior y sólo en una pequeña proporción de los países de ingresos altos estos beneficios están exentos de tributación. El tratamiento fiscal es diverso según regiones. En las economías en transición, casi el 90% de los beneficios tributan totalmente mientras que en América Latina sólo son gravados parcialmente.

2. Cuentas de ahorro individual por desempleo¹²

La creación y expansión del estado del bienestar condujo a legislar programas de seguridad social para hacer frente a contingencias que beneficiaron a trabajadores del sector formal en todo el mundo. Sin embargo, el creciente aumento de la cobertura del seguro social enfrentó restricciones de financiamiento, y el seguro de desempleo no fue aplicado en países de ingresos bajos y medianos y con gran economía informal, lo que dio lugar a la expansión de programas más generosos de indemnizaciones por despido o esquemas similares para grupos más grandes de trabajadores. Las Cuentas de Ahorro como seguros de desempleo introducidas en América Latina pertenecen a este tipo de instituciones (véase Ferrer y Riddell, 2011).

Este tipo de mecanismo que opera a través de cuentas individuales o fondos centralizados está limitado a un número pequeño pero creciente de países de ingresos medios-altos. En estos países, las empresas (y a veces los propios trabajadores) están obligados por ley a depositar contribuciones para indemnizaciones por despido en cuentas individuales de ahorro de los trabajadores. Estos depósitos devengan intereses y se pagan como una suma global o en pagos mensuales, sujeto a condiciones de elegibilidad. Este es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela en América Latina.

Estas instituciones han sido consideradas como una alternativa a los sistemas de seguros de desempleo, ya que presentan la ventaja potencial de internalizar los costos de las prestaciones de desempleo en el propio trabajador y, por lo tanto, evitan problemas de riesgo moral tradicionalmente presentes en la mayoría de los programas de seguros. Sin embargo, presentan efectos no deseados ya que a menos que las cuentas de ahorros sean completas, es decir, que se conviertan en fondos de pensiones por jubilación, los trabajadores tendrán incentivos para abandonar la fuerza laboral antes de su retiro con el objetivo de reclamar sus ahorros acumulados¹³.

Más bien la atención principal se centra en sus ventajas frente a las indemnizaciones por despido, la forma más común de protección contra el desempleo en América Latina. Si bien las Cuentas de Ahorro Individual ofrecen algunas de las mismas ventajas que la indemnización por despido, la diferencia principal radica en que en el caso de estas últimas, los pagos sólo se realizan al final del contrato de trabajo y pueden alcanzar al momento de liquidación un tamaño considerable, lo que puede generar incentivos a las empresas para evitar su pago (Kluger, 2001). Tampoco existen normalmente requisitos legales para que las empresas mantengan suficientes reservas para apoyar el pago de esta obligación, lo que tiende a generar problemas de liquidez cuando las empresas necesitan hacer ajustes sustanciales en su dotación de trabajadores. En cambio las Cuentas de Ahorro no generan tales incentivos ya que su financiamiento se realiza en pagos periódicos.

Finalmente, una de las principales incertidumbres respecto de las Cuentas de Ahorro Individual se refiere a su capacidad para proporcionar suficiente cobertura y nivel de beneficios ante el evento del desempleo. Nada asegura que un trabajador cesante cuente con recursos suficientes para financiar la duración de su desempleo ni que cuente con un nivel de beneficios que le permita compensar adecuadamente la pérdida del salario. Por ello, este instrumento requiere ser concebido como una combinación de auto seguro con un seguro público para garantizar el financiamiento de un período de cesantía determinado.

¹² Basado en Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. y M. Weber (2011).

¹³ Orszag et al (1999) y Stiglitz y Yun (2002) citados en Holzmann et al. 2011.

3. Seguros de desempleo¹⁴

El origen de los Seguros de Desempleo está vinculado con iniciativas de sindicatos, federaciones laborales y otros colectivos destinadas a establecer una forma básica de protección contra la inestabilidad del mercado laboral. En 1831 se constituyó el primer fondo sindical para el desempleo en Inglaterra, y hacia 1900 se habían establecido más de cien sindicatos con diferentes fondos, cubriendo a 1,2 millones de trabajadores¹⁵.

No fue hasta 1911 que se estableció el primer sistema nacional obligatorio de seguro de desempleo en Inglaterra, lo que marcó un cambio sustancial respecto de las acciones del estado concebidas hasta entonces, esencialmente como de apoyo a los pobres y porque además utilizó un sistema tripartito de financiamiento. La exigencia para los beneficiarios de contribuir al financiamiento de los programas, consolidó su derecho legal a las prestaciones¹⁶.

En los siguientes años, los esquemas de compensación por desempleo fueron adoptados en Austria, Alemania, Irlanda e Italia. En 1949, 22 países habían desarrollado algún tipo de seguro para proteger a los desempleados y 50 años después de la aprobación del primer régimen de compensación por desempleo obligatorio, todos los países europeos tenían alguna forma de seguro de desempleo operando. En la posguerra, 50 países más adoptaron este tipo de planes, y en 2005, aproximadamente 80 programas de beneficios de desempleo existían en el mundo¹⁷. En todo caso, el Seguro de Desempleo fue generalmente el último de los seguros sociales en ser adoptados; después de los de accidentes de trabajo, de enfermedad y de vejez.

Las recomendaciones y convenios de la Conferencia Internacional del trabajo (CIT) de la OIT también han influido en la decisión de los países para establecer programas de seguro de desempleo. En 1934, en medio de la gran depresión, la OIT adoptó el Convenio de Prestación de Desempleo (N° 44) el cual mandató a los países a establecer y mantener las prestaciones y subsidios a los trabajadores desempleados. Dicha Convención, sin embargo, incluyó una serie de excepciones importantes para los trabajadores domésticos, empleados de servicios públicos, jóvenes, trabajadores agrícolas y pescadores¹⁸.

4. Asistencia al desempleo¹⁹

La *asistencia de desempleo* es un programa de naturaleza no contributiva financiado con rentas generales, que normalmente busca apoyar a los trabajadores más vulnerables mediante el pago de un beneficio monetario sujeto a la verificación de ingresos. Algunos países les combinan con el seguro de desempleo, lo que permite brindar cobertura a los desempleados de largo plazo una vez que han agotado sus prestaciones del seguro de desempleo.

También es posible incluir en una definición más amplia a los *programas de empleo* como una medida de protección ante la cesantía. Estos se autofocalizan en grupos más vulnerables y suelen operar mediante el pago de salarios iguales o inferiores al salario mínimo. Si están bien organizados, desarrollan trabajos productivos y proporcionan habilidades laborales a los participantes; de lo contrario sólo sirven como una plataforma para distribuir transferencias monetarias en tiempos de crisis.

¹⁴ Basado en Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. y M. Weber (2011).

¹⁵ Alber (1981) and I. Gibbon (1911) citados en Berg and Salerno (2008) op cit.

¹⁶ Flora and Haidenheimer (1981) "The historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State" citado en Berg and Salerno (2008).

¹⁷ Tzannatos and Roddis (1998). "Unemployment Benefits" Social Protection Discussion Papers Series, N° 9813, World Bank.

¹⁸ A. Alcock (1971) History of the International Labour Organization. London, Macmillan, p. 108 citado en Berg y Salerno (2008).

¹⁹ Basado en Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. y M. Weber (2011).

II. La situación en América Latina

Una síntesis de la situación actual de la protección ante el desempleo considerando la existencia de los mecanismos señalados, se presenta en el cuadro 3²⁰ donde es posible advertir que las indemnizaciones por despido existen en todos los países considerados y confirman que es la institución más utilizada en la región.

Le siguen con menores frecuencias las cuentas de ahorro individual y los seguros de desempleo. Finalmente, también se inscriben los sistemas subsidios de desempleo, aún existentes en México (Distrito federal) y en Chile, aunque en este último caso se trata de una institución en extinción, a partir de la creación del Seguro de Cesantía en 2002. Estos esquemas son no contributivos, financiados con rentas generales, que proporcionan beneficios de montos definidos por la autoridad y que están sujetos a la comprobación de la calidad de desempleados de los beneficiarios y a la ausencia de otros ingresos.

A. Indemnizaciones por despido

Estas representan compromisos que las empresas tienen que pagar a los trabajadores en el evento de despido “*sin causa justa*” o por “*necesidades de la empresa*”²¹, y son los códigos del trabajo los que establecen las circunstancias bajo las cuales éstos pueden ser así considerados. Sus beneficios deben ser cancelados por una sola vez al término de la relación laboral, y su monto depende de antigüedad en el empleo y del salario previo, como se presenta en el cuadro 4.

²⁰ También existe en países industrializados y en desarrollo es el Pre – aviso de despido. El empleador debe notificar con anticipación (entre uno a dos meses en promedio) al trabajador que va a ser despedido, para que este disponga de tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo. En algunos casos, la ley establece el número de horas diarias de trabajo de las que puede disponer. Si ello no ocurre, el empleador debe consignar el último mes trabajado como parte de los costos de despido.

²¹ Se alude a causales que generan el término del contrato sin que medie responsabilidad del trabajador en ello. En esta categoría también se incluyen otros eventos; como fuerza mayor, denuncia del trabajador fundada en causa justa, quiebra de la empresa, incapacidad del empresario que deriven en la extinción del contrato. Se trata en definitiva de causas ajenas a la voluntad del trabajador. En cambio, una causa “justificada” es la que se genera por conductas indebidas del trabajador o por la decisión de renunciar a su puesto de trabajo, y en tales casos no existe el derecho a beneficios.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ANTE EL DESEMPLEO

Países	Indemnizaciones por despido	Cuentas de ahorro	Seguros de desempleo	Subsidios de desempleo
Argentina	X	X ^a	X	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X			
Belice	X			
Brasil	X	X	X	
Chile	X	X	X	X
Colombia	X	X		
Costa Rica	X			
Ecuador	X	X	X	
El Salvador	X			
Guatemala	X			
Honduras	X			
México	X			X
Nicaragua	X			
Panamá	X	X		
Paraguay	X			
Perú	X	X		
República Dominicana	X			
Uruguay	X		X	
Venezuela (República Bolivariana de)	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaciones sobre la materia coinciden con la introducción creación de los códigos laborales en varios países de América Latina. La primera mención de la legislación sobre indemnización por despido aplicable a trabajadores asalariados se produjo en México (1917), más tarde en Bolivia (1924 y 1925), Chile (1924), Argentina (1930), Colombia (1934), El Salvador (1935), Perú (1924, 1925, 1930), Venezuela (1936) y Uruguay (1944). Desde entonces, la protección del empleo aparece como la motivación de la indemnización por despido, o bien un castigo por despidos no justificados por una conducta del trabajador.

Se trata de programas obligatorios, no obstante que por la vía de acuerdos las partes pacten otras modalidades reguladas o mayores beneficios a los establecidos por la ley²², y la cobertura de sus beneficiarios corresponde fundamentalmente a asalariados del sector privado. También se consideran excepciones que suelen incluir a trabajadores agrícolas y del servicio doméstico, entre otros.

Los eventos cubiertos son fundamentalmente el despido por diversas causas económicas, no obstante que en algunos casos también se proveen por la causal de vejez. A su vez, el monto del beneficio se determina en función de las remuneraciones percibidas y de la antigüedad en el empleo del trabajador, aunque existen países en los que se establece un límite máximo de beneficios como en Chile, Perú y Venezuela. Estos beneficios son financiados típicamente con recursos internos de las empresas, y en algunos casos se registra la constitución de cuentas externas para tales efectos como en Brasil (en el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios), en Chile (porción de la cotización del empleador a la Cuenta Individual por Desempleo del trabajador es imputable al pago de las indemnizaciones por

²² En Chile, por ejemplo, existe el Pacto de Indemnización Sustitutiva mediante el cual las partes podrán, a contar del inicio del séptimo año de la relación laboral, sustituir la indemnización que allí se establece por una indemnización a todo evento, esto es, pagadera con motivo de la terminación del contrato de trabajo, cualquiera que sea la causa que la origine, exclusivamente en lo que se refiera al lapso posterior a los primeros seis años de servicios y hasta el término del undécimo año de la relación laboral. Este Pacto deberá constar por escrito y el aporte no podrá ser inferior al equivalente a un 4,11% de las remuneraciones mensuales de naturaleza imponible que devengue el trabajador a partir de la fecha del acuerdo. En todo caso, se trata de un instrumento escasamente utilizado. Véase Código del Trabajo (2014).

despido), en Perú (Compensación por Tiempo de Servicios, CTS) y en Venezuela R.B.²³ (opcional para el trabajador entre mantenerlas en la empresa o crear una cuenta individual).

Adicionalmente, la información muestra que la indemnización opera sobre la base de una relación asalariada y formal, y supone además que el trabajador registra una relativa estabilidad en su ocupación, por lo que se aplican fundamentalmente cuando existe un contrato de trabajo de carácter indefinido. En todo caso, desde el punto de vista del alcance de la protección brindada por este instrumento, se trata de uno parcial o incompleto en los términos definidos inicialmente, tanto porque no busca asegurar la cobertura de un período de desempleo definido ni se vinculan con políticas activas de mercados de trabajo.

B. Cuentas de ahorro individual por desempleo

En América Latina durante las últimas décadas se han verificado iniciativas que han buscado crear mecanismos de aprovisionamiento y pagos a todo evento mediante la creación de cuentas de ahorro individual las que, como se señaló con anterioridad, surgieron con la finalidad de mejorar los beneficios derivados de las indemnizaciones, en un contexto de bajo alcance y desarrollo de la seguridad social. Las Cuentas se financian mediante depósitos periódicos que deben efectuar trabajadores o empleadores, y una vez que se produce el término de la relación de trabajo, el trabajador puede retirar el saldo acumulado.

Estas instituciones implementadas en años recientes en Chile, Colombia y Ecuador y que se presentan en el cuadro 5, se agregan a los regímenes ya existentes en Argentina, Brasil, Panamá, Perú y Venezuela. En Argentina, se aplican en la rama de la construcción a partir de un Convenio Colectivo que establece que el empleador debe efectuar contribuciones mensuales de un 12% del salario (en el primer año) y de 8% (en los años siguientes), las que son depositadas en cuentas individuales en instituciones bancarias. En Brasil, por su parte, se establece que las contribuciones al Fondo de Garantía Salarial por Tiempo de Servicios (equivalentes a un 8% de la remuneración mensual) se realicen en cuentas individuales, a los que se agrega una compensación adicional (entre un 10% a un 40% del saldo acumulado) cuando el despido es generado “sin causa justa”.

El régimen de cuentas de ahorro individual por desempleo en Panamá, por ejemplo, se remonta a 1972, y estableció un depósito trimestral equivalente al monto de las indemnizaciones (una semana de remuneraciones por año trabajado) más un 5%. También se establece que el trabajador pueda efectuar depósitos en dichas cuentas, las que al mismo tiempo sirven como colateral para préstamos hipotecarios, y son administradas por bancos y otras instituciones financieras.

En Perú, la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) se estableció en 1991 como un fondo individual que debía ser financiado por el empleador con depósitos equivalentes a un 50% del salario cada seis meses, y el trabajador elegía la institución financiera para depositar sus fondos. Entonces se estableció que los trabajadores podían retirar el equivalente a un 50% del saldo acumulado en situaciones de emergencia, y utilizar un porcentaje equivalente como colateral de préstamos. Sin embargo, desde 2002 el Gobierno autorizó el retiro de la totalidad de los fondos, en primera instancia para cancelar deudas con el sector financiero, y posteriormente el mantenimiento de dicha medida se justificó para estimular la demanda, lo que ha distorsionado su finalidad original.

²³ En el caso de Venezuela se han registrado cambios en las regulaciones en la materia. Por una parte, existe el Decreto de Inamovilidad Laboral que ampara a casi todos los trabajadores, y de acuerdo con éste los trabajadores amparados no pueden ser despedidos, desmejorados ni trasladados de sus puestos sin justa causa, previamente calificada por el Inspector del Trabajo respectivo. Además existe la “estabilidad laboral”, que es el derecho que tiene todo trabajador a permanecer en su puesto de trabajo so pena de que el patrono tenga que reenganchar al trabajador en su puesto de trabajo para el caso de que lo haya despedido sin justa causa y pagarle adicionalmente las indemnizaciones correspondientes (pago de salarios caídos o pago doble de prestaciones sociales, Arts. 85, 86 y 92 de la LOTTT.) Para el caso de la indemnización por término de la relación de trabajo por causas ajenas al trabajador el Art. 92 expresa que en caso de terminación de la relación de trabajo por causas ajenas a la voluntad del trabajador o trabajadora, o en los casos de despido sin razones que lo justifiquen cuando el trabajador o la trabajadora manifestaran su voluntad de no interponer el procedimiento para solicitar el reenganche, el patrono o patrona deberá pagarle una indemnización equivalente al monto que le corresponde por las prestaciones sociales. Este derecho lo adquieren los trabajadores contratados por tiempo indeterminado a partir del primer mes de trabajo e implica que los beneficios estimados en el Cuadro 4 se duplican en tales circunstancias. LOTTT (2014).

CUADRO 4
INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Base legal	Cobertura	Contingencias elegibles	Beneficios por razones económicas (semanas)		Financiamiento	Nivel de ingresos
				Primer año	A los 10 años		
Argentina	Obligatorio	Sector privado, excluidos trabajadores agrícolas y domésticos	Razones económicas	4,3	43,3	Recursos internos	Medio alto
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Obligatorio	Sector privado, excluidos trabajadores agrícolas	Despido y razones económicas	Recursos internos	Medio bajo
Brasil	Obligatorio	Sector privado, excluidos trabajadores agrícolas y domésticos	Despido, razones económicas, quiebra, incapacidad, vejez y fin del servicio	1,7	16,6	Cuentas individuales externas	Medio alto
Chile	Obligatorio y acuerdos colectivos	Sector privado, excluidos trabajadores domésticos y personal de confianza	Razones económicas	4,3	43,3	Recursos internos y Cuentas individuales ^a	Medio alto
Colombia	Obligatorio	Sector privado	Despido y razones económicas	4,3	30,0	Cuentas individuales	Medio alto
Ecuador	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido y razones económicas	14,1	54,2	Recursos internos	Medio bajo
El Salvador	Obligatorio	...	Razones económicas	4,3	42,9	Recursos internos	Medio bajo
Guatemala	Obligatorio	...	Despido y razones económicas	5,1	50,6	Recursos internos	Medio bajo
México	Obligatorio	Sector privado	Despido y razones económicas	14,6	30,0	Recursos internos	Medio alto
Nicaragua	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido, razones económicas y fin del servicio	4,3	21,7	Recursos internos	Medio bajo
Panamá	Obligatorio	Sector privado excluidos miembros de cooperativas	Razones económicas	4,0	34,0	Recursos internos	Medio alto
Paraguay	Obligatorio	...	Razones económicas	2,1	42,9	Recursos internos	Medio bajo
Perú	Obligatorio	Sector privado	Razones económicas y fin del servicio	2,9	17,1	Cuentas individuales	Medio alto
República Dominicana	Obligatorio y acuerdos colectivos	Sectores público y privado	Despido, razones económicas y vejez	3,8	41,8	Recursos internos	Medio alto
Uruguay	Obligatorio	Sectores público y privado	Despido y razones económicas.	5,2	31,2	Recursos internos	Medio alto
Venezuela (República Bolivariana de)	Obligatorio	Sector privado, excluidas empresas < 10 trabajadores y trabajadores domésticos	Despido, razones económicas y vejez	4,0	45,4	Provisiones internas y cuentas individuales	Medio alto

Fuente: Elaboración propia según Holzman et al 2011.

^a Cuentas individuales ya sea por Pacto de Indemnización Sustitutiva si existe y cuenta de ahorro individual por cesantía.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA: CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL POR DESEMPLEO

País y año de creación	Cobertura	Contribuciones	Condiciones de elegibilidad	Beneficios	Otros beneficios	Administración
Argentina (1975)	Trabajadores de la construcción	Empleador: 12 - 8% salario	Despidos	Saldo	-	Instituciones bancarias
Brasil (1989)	Trabajadores dependientes no cubiertos por otro instrumento	Empleador: 8% salario	En función de causa de despido	Saldo	Retiros parciales para vivienda o salud	Gobierno
Chile (2002)	Trabajadores dependientes	Empleados: 0,6% y Empleador: 1,6% del salario	12 contribuciones y a todo evento	Saldo y causal	-	Administradora Fondo Cesantía
Colombia (1990)	Trabajadores dependientes	Empleador: 9,3% del salario	Despidos	Saldo	Retiros parciales puede garantizar préstamos de vivienda	Administradora Fondo Cesantía
Costa Rica	Trabajadores dependientes	Empleador: 1,0% y trabajador 2% del salario	A todo evento	Saldo	Retiros voluntarios cada 5 años de relación de trabajo continúa	
Ecuador (2001)	Trabajadores dependientes	Empleador 1% y trabajador 2% del salario	Mínimo 24 contribuciones y 60 días de carencia	Saldo de la cuenta, mínimo 2 salarios previos	-	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
Panamá (1972)	Trabajadores dependientes	Empleador: 1 salario por año + 5% compensación y Empleado: voluntario	Compensación adicional según causa	Saldo	Retiros parciales para vivienda, educación o salud	Aseguradora
Perú (1991)	Trabajadores dependientes no cubiertos por otro instrumento	Empleador: 2 depósitos de medio salario	Despidos	Saldo	50% retiro y otros adicionales autorizados ocasionalmente	Instituciones bancarias
Venezuela (República Bolivariana de) (1997)	Trabajadores dependientes	Empleador: 5 días salario aumenta con antigüedad a máximo de 30 días de salario al año	3 meses de antigüedad	Saldo	-	Instituciones financieras o empleador

Fuente: A. y W. Craig Riddell (2011).

En el caso de Venezuela, la institución de las cuentas individuales se remonta a 1977, y se establece como una de las modalidades para disponer de las indemnizaciones por años de servicio. En efecto, la legislación establece que el trabajador puede optar por una cuenta individual donde el empleador depositará sus aportes (también existe la alternativa de mantenerlos en la empresa), y los fondos se beneficiarán del retorno de mercado. Si la opción es mantenerlos en la empresa, el empleador debe garantizar una tasa de retorno establecida por el Banco Central.

Las cuentas individuales en Colombia, por su parte, fueron establecidas a partir de 1990 como una forma de modificar el sistema de indemnizaciones prevaleciente. En este caso, se estableció que el empleador depositara en la cuenta individual el equivalente a algo más que un mes de salario por año de trabajo (9,3%), y se permitió que los trabajadores que se regían por el sistema de indemnizaciones previo, se cambiaran al nuevo sistema. La norma general prevé que los retiros se efectúen una vez terminada la relación de trabajo, no obstante que se autorizan retiros parciales para financiar gastos de educación, vivienda y servir de garantías frente a créditos hipotecarios. La administración de los fondos se confía a las Administradoras de Fondos de Cesantía, de giro exclusivo, y que son supervisadas por la Superintendencia de Bancos.

En Costa Rica en el año 2000 y como parte de una reforma sobre el sistema de pensiones, se aprobó la Ley de Protección al Trabajador (LPT), que transformó parcialmente el auxilio de cesantía (indemnizaciones por despido) al establecer un sistema de cuentas individuales de ahorro de los trabajadores²⁴. La ley crea un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) que se financia con un 3% sobre los salarios, cargado a los empleadores. Este 3% proviene del auxilio de cesantía, que se mantiene como indemnización contra el despido sin causa justa, pero reduce o modifica la magnitud de la indemnización y su cálculo según la antigüedad. Pese a que hay ahorros para el empleador en el auxilio de cesantía, el paso de una expectativa de derecho a una aportación efectiva mensual de 3% y sin límite de tiempo, implica en la práctica una carga social adicional creada para financiar este Fondo.

La mitad de este Fondo (1,5% del salario), más su rendimiento neto de la comisión por gastos administrativos, se destina a un ahorro individual de los trabajadores²⁵. Los trabajadores pueden disponer de este ahorro en caso de extinción de la relación laboral o cada cinco años de relación laboral continua. Si el trabajador fallece, los ahorros se entregan a sus beneficiarios.

Cuando se acaba la relación laboral por cualquier causa, el trabajador tiene derecho a disponer de los ahorros, el que se entrega en un único pago. Además, los ahorros pueden ser retirados por los trabajadores cada cinco años de una relación laboral continua, lo que provoca que los trabajadores agoten el ahorro periódicamente y que dispongan solo de una pequeña reserva en el caso de perder su empleo.

La experiencia de Ecuador por su parte, es también de las relativamente más recientes, junto con la nueva ley de Seguridad Social de 2001, que regula el Seguro Social, y que establece un sistema mixto de seguro de desempleo. Para quienes tienen hasta 40 años de edad se han de incorporar al sistema de cuentas individuales, al que contribuye el trabajador con un 2% del salario y el empleador con un 1% de la remuneración, al mes. El trabajador, por su parte, debe tener un saldo equivalente a 24 meses de contribuciones en su cuenta individual y 60 días de carencia para tener derecho a retirar los fondos, y en caso de retiro, enfermedad o muerte, se le autoriza a girar la totalidad del saldo disponible.

Finalmente, en Chile, a partir de 2002, las Cuentas Individuales fueron incorporadas en el diseño del Seguro de Cesantía, en el cual se combinan con un Fondo de Reparto (Fondo de Cesantía Solidario), en una relación funcional para financiar beneficios ante el evento de la cesantía, cuando ésta ha sido generada por un despido por razones económicas. Este nuevo modelo también se vincula parcialmente con el régimen de indemnizaciones por despido, puesto que las cotizaciones de cargo del empleador que se destinan a la cuenta individual del trabajador, son imputadas al momento de su pago efectivo.

²⁴ Basado en Weller, J. (Compilador), 2009.

²⁵ La otra mitad del Fondo de Capitalización Laboral se utiliza para constituir un régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP), concebido como un segundo pilar del sistema y complementario al régimen general.

Desde el punto de vista de su diseño también se trata de una solución parcial de protección ante el desempleo, pues su financiamiento no está condicionado a financiar un período no definido de cesantía ni aparecen vinculadas a las políticas activas.

No obstante lo anterior, las experiencias de Ecuador y de Chile especialmente, en los cuales las Cuentas Individuales están integradas con otros programas como un Fondo de Reparto para el desempleo y con las indemnizaciones por despido, se presentan como alternativas para mejorar su eficacia ya sea en cuanto a la relevancia de los montos de los beneficios así como para incorporar a un conjunto más amplio de asalariados con diversidad de contratos. Dicha integración también puede facilitar aquella con las políticas activas.

C. Los seguros de desempleo

Los países que cuentan con un seguro de desempleo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Pese a que durante los años noventa, una serie de países de la Región priorizaron el desarrollo de procesos de reformas tanto en los ámbitos laborales como en los sistemas de seguridad social, en especial en el ámbito de las pensiones, reformas sustanciales en los programas de protección ante el desempleo han tenido una importancia secundaria en la agenda de transformaciones de las instituciones públicas. En efecto, estos han tendido a mantener su estructura original, y sólo a partir de 2000, es posible observar desde modificaciones paramétricas en Uruguay a estructurales en Chile. En el Cuadro 6, se resumen sus principales características.

Se trata de sistemas que operan con un *diseño de reparto* y con una *lógica contributiva*, ya que su financiamiento proviene fundamentalmente de aportes mensuales de los cotizantes. Este es el caso de los Seguros de Desempleo en Argentina, Venezuela y Uruguay.

Modalidades distintas son los casos de Chile y Ecuador, ya que presentan estructuras mixtas. En efecto, en Chile, el sistema considera dos componentes integrados: un Fondo de Cesantía Solidario, que puede complementar los recursos existentes en las cuentas individuales de cesantía para financiar el pago de un programa de beneficios definidos, en el caso del despido sin justa causa. En Ecuador, por su parte, existe un Fondo de Cesantía (constituido por las cuentas individuales señaladas en el apartado anterior) y un Régimen Solidario de Cesantía financiado por el Estado con cargo al Presupuesto General.

Este último subsidia al afiliado siempre que éste haya sido despedido y que el fondo acumulado en la cuenta individual de cesantía sea inferior al doble de la remuneración que percibía el afiliado en el último mes anterior a la fecha del cese de la relación de trabajo²⁶. La cuantía del beneficio concedido en este régimen está acotada al valor equivalente a dos canastas básicas familiares determinadas por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.

En cambio, en Brasil, el Seguro de Desempleo es un programa no contributivo, financiado con rentas generales a través de Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), pero que opera en paralelo con el componente de ahorro en cuentas individuales operado por el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), señalado anteriormente. Finalmente, el régimen uruguayo es financiado por la vía de rentas generales, y los aportes para estos fines se encuentran incorporados en una contribución global para la seguridad social, y por ello no es directa la relación entre beneficios y costos del Seguro, y sus efectos sobre el mercado del trabajo²⁷.

La participación del Estado está presente en todos los casos aunque varía la modalidad; directa como en el caso uruguayo y en Brasil; aportando los recursos necesarios para cubrir los déficits en

²⁶ “Solo podrán acogerse al Régimen Solidario de Cesantía, los trabajadores del sector privado que presenten una certificación del inspector de trabajo de su jurisdicción, de haber sido despedidos de su puesto de trabajo, la cual será emitida por esta autoridad en un término máximo de ocho días, y los servidores públicos que presenten el documento de terminación unilateral del empleador de la relación de trabajo, excepto en el caso de que la separación del cargo o puesto haya sido por razones disciplinarias, situación en la que no aplica el beneficio, sin perjuicio de las acciones a las que tengan derecho para revertir sus efectos jurídicos”. Cámara de Comercio de Quito (2013).

²⁷ Al respecto véase Velásquez (2005), en el cual se estimó la tasa implícita de cotización del Seguro de Desempleo en Uruguay.

Argentina y Venezuela R.B.; subsidios en Ecuador y Chile, con un aporte definido anual al Fondo de Cesantía Solidario.

Los trabajadores típicamente protegidos son asalariados formales y, especialmente, con contratos de duración indefinida. No obstante lo anterior, su cobertura se ha ido ampliando hacia otros grupos de beneficiarios, tales como los trabajadores rurales, agrícolas, de la construcción y con contratos eventuales. Esta es una tendencia que se ha venido acentuado en los últimos años.

También se observa que en tres de los seis países con este tipo de programas; Argentina, Brasil y Chile, los dependientes del sector público están excluidos de su cobertura. Tales trabajadores suelen contar con estatutos especiales que consideran mecanismos particulares de estabilidad en el empleo y de compensaciones en los casos de despido. Se trata en todo caso, de aquellos trabajadores que corresponden a la planta del sector, y no aquellos que han sido contratados bajo otras modalidades y que pudieran ser asimilables a categorías de asalariados privados por sus características contractuales.

En cuanto a la estructura de los beneficios, normalmente estos se definen como una proporción del salario percibido en el empleo previo al evento de la cesantía. Como es posible observar, este criterio es el que prevalece en los casos identificados, y normalmente también se establecen montos mínimos y máximos con el objetivo de focalizar la suficiencia de las prestaciones entre los cotizantes de ingresos bajos, y optimizar los subsidios cruzados, cuando existe un sistema de reparto.

Por último, para determinar la duración del período de prestaciones por desempleo se suele adoptar la duración media de la cesantía. Durante dicho período, el monto de las prestaciones seguirá un patrón decreciente con el fin de incentivar la búsqueda de un nuevo empleo, y la calificación de beneficiario estará condicionada tanto a la existencia de contribuciones previas, así como a que el beneficiario mantenga su condición de cesante, y muestre esfuerzos verificables para encontrar un nuevo empleo. De los casos existentes, la excepción es Ecuador, en el cual se establece solamente un único pago.

1. Seguros de desempleo y nivel de ingresos

Una de las principales críticas sobre la adecuación de los seguros de desempleo en los países en desarrollo, es que muchos trabajadores no se benefician del sistema pues trabajan en condiciones de informalidad, en la agricultura o en actividades de servicios urbanos. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que en muchos de los actuales países industrializados cuando crearon los seguros de desempleo, una gran parte de la fuerza de trabajo estaba empleada en la agricultura y debido a exenciones en las legislaciones tales trabajadores no se beneficiaron de los programas entonces creados²⁸.

También se afirma que programas de esta naturaleza beneficiarían a quienes requerirían menos asistencia que los trabajadores informales y los pobres, sin embargo, es discutible que un seguro de desempleo perjudique a los no asegurados, especialmente si el financiamiento proviene de los propios trabajadores y los empleadores. Más bien, la evidencia disponible sugiere que benefician relativamente más a trabajadores de menores ingresos y menos calificados y que, en todo caso, para otorgar asistencia a los más pobres existen otros instrumentos de política pública. En cambio, si se busca desalentar a trabajadores calificados de aceptar un empleo que esté por debajo de su perfil de habilidades, un esquema de seguro de desempleo es sin duda apropiado.

²⁸ Esta discusión se extrae de Berg, J. and M. Salerno (2008) op cit.

CUADRO 6
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

País	Tipo de programa	Con aportes de:			Beneficios		Condiciones de elegibilidad
		Trabajador	Empleador	Estado	Tasa de remplazo	Duración (meses)	
Argentina	Seguro de desempleo obligatorio	0%	0,89 % - 1,11%	Financia déficits	50% en primeros 4 meses; 42,5% entre meses 5° y 8°, y 37,5% en los meses 9° a 12°	Hasta 12 meses	Registro agencia de empleo, disposición a trabajar y cesantía involuntaria. Con mínimo 12 cotizaciones
Brasil	Sistema de seguro social	0%	0%.	Todo el funcionamiento del FGTS.	80% - 50% salario medio, según tramos de ingresos	Si ha cotizado: 3 pagos si 6 a 11 cotizaciones. 4 pagos, si 12 a 23 meses, y 5 pagos si hasta 24 meses de cotizaciones	Empleo previo por mínimo 6 meses, desempleo involuntario y no tener rentas suficientes de otras fuentes
Chile	Seguro obligatorio mixto: fondo solidario con cuentas individuales	0,6% a la Cuenta Individual por Cesantía.	2,4% (1,6% a cuentas individuales y 0,8% al Fondo Solidario)	Aportes de MMUS\$ 12 anuales desde rentas generales.	Tasas decrecientes desde 50% a 30%, si ahorro en cuentas es insuficiente, se recurre al Fondo Solidario	Hasta 5 meses	12 cotizaciones en 24 meses y las tres últimas con un mismo empleador
Ecuador	Sistema de seguro social			Todos los beneficios del Régimen Solidario de Cesantía.	Suma fija: hasta el valor de 2 canasta básicas familiares	-	Despido sin justa causa, 24 cotizaciones y 60 días de carencia
Uruguay	Sistema de seguro social	Si, no se puede separar de la cotización general de 12,5%.	Si, no se puede separar de la cotización general de 12,5%.	Financia los déficits.	Desde 66% a 40%, y existe suplemento de 20% por cargas familiares	6 meses	6 meses de cotizaciones y desempleo involuntario
Venezuela (República Bolivariana de)	Seguro de desempleo obligatorio	0,5% y 2,5% si es trabajador no dependiente.	2,0%	Subsidios diversos.	60% salario medio más asistencia médica por 26 semanas	5 meses	12 meses de cotizaciones en los últimos 24 meses y estar disponible para trabajar

Fuente: Elaboración propia.

Se ha argumentado que este tipo de programas eleva el costo de mano de obra y amortigua así la creación de empleos formales, afectando negativamente a los trabajadores informales. La evidencia al respecto no es concluyente, y en los casos en que este efecto se ha verificado, su magnitud suele resultar poco significativa²⁹ y en definitiva tales efectos dependerán de las características específicas de diseño y de operación de los programas evaluados. Son estos aspectos los que no suelen estar adecuadamente reflejados en los modelos de estimación.

Finalmente, también se alude a que los países en desarrollo no tendrían la capacidad para administrar en forma eficiente este tipo de programas, lo cual también es discutible pues existen muchos países en desarrollo de ingresos medios que administran sistemas de pensiones, seguros de accidentes y otros sistemas de igual o mayor complejidad que un seguro de desempleo. En todo caso, si esta debilidad existiera ello puede ser abordado con programas de asistencia técnica.

Este conjunto de argumentos señalados, pese a que capturan solo parcialmente posibles restricciones para instalar los programas de seguros de desempleo en la región, normalmente terminan por desalentar la toma de decisiones sobre la materia, en un contexto donde además siempre se presentan urgencias de corto plazo. Además, la evidencia muestra que este tipo de programas ha sido el último en implementarse entre los diversos instrumentos de protección social.

La evidencia también señala que al momento de su creación, los países industrializados exhibían un nivel de PIB per cápita similar al de muchos de los países en desarrollo de ingreso medio de hoy. En efecto, Berg y Salerno (2008) obtienen que el PIB per cápita de los países industrializados al momento de adoptar un seguro de desempleo, medido en dólares de 2001, para 35 países, era de US\$ 3,941. Si dicho ingreso se actualiza a dólares de 2012 (tomando como inflador al IPC de USA), es posible comparar dicho nivel de PIB de referencia con el PIB per cápita de los países de América Latina en dicho año. Este ejercicio se ilustra en el gráfico 2.

La comparación muestra que, en general, los países de América Latina que cuentan con un seguro de desempleo registran un PIB per cápita superior al de los países industrializados cuando instalaron estos programas, y que aquellos que aún no superan dicho estándar, en general, aún no disponen de estos. Ecuador es el país que cumple en el límite con esta característica.

Sin embargo, hay un conjunto de países que pese a haber alcanzado un PIB per cápita superior al de referencia, no cuentan en la actualidad con un seguro de desempleo, como es el caso de México, Panamá, Costa Rica, Colombia, Perú y República Dominicana, aunque se han advertido esfuerzos por implementarlos. En efecto, en México se acaba de aprobar la iniciativa que lo crea; en Colombia se buscó su implementación en 2013, aunque ello sólo derivó en un perfeccionamiento del actual “sistema de cesantías”, y tanto en Perú como en República Dominicana se han registrado intentos en años anteriores para lograr su implementación.

2. Cobertura de la protección

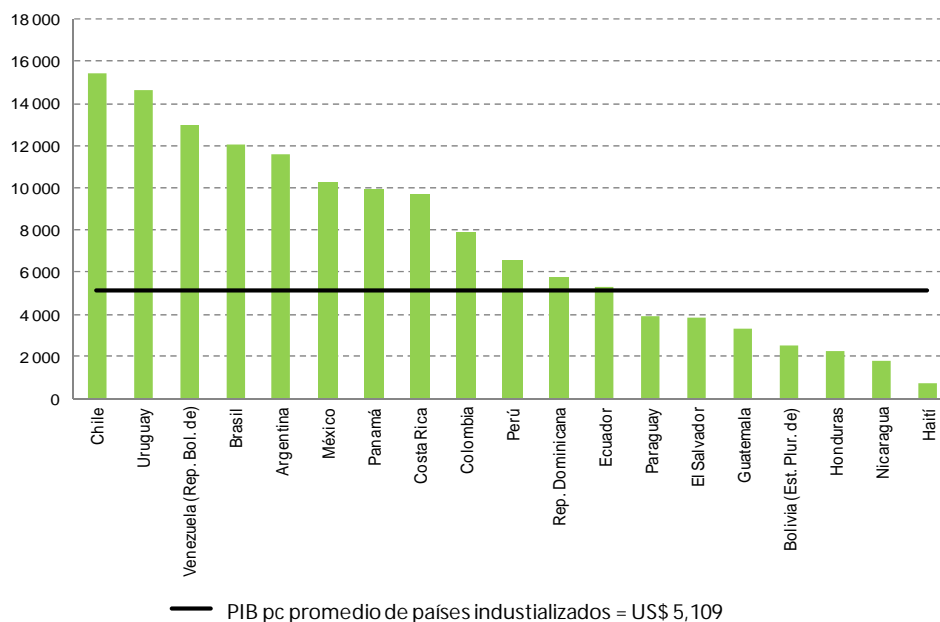
Típicamente estos programas protegen a trabajadores asalariados formales y normalmente con contratos de duración indefinida del sector privado, no obstante que en los últimos años se han registrado

²⁹ Una síntesis de la discusión sobre los efectos potenciales de los seguros de desempleo en los mercados de trabajo y su respaldo empírico, se presenta en Velásquez (2003) donde se revisa un conjunto de estudios que incluyen el análisis de efectos en los mercados de trabajo a partir de modelo de búsqueda, y otros potenciales efectos sobre el rendimiento y la disciplina laboral; sobre el desempleo a partir de la noción de que al disminuir el costo de perder el empleo, y el beneficio de encontrarlo –para quienes tienen el derecho de percibir sus prestaciones–, se tendería a inducir el aumento de la tasa y de la duración de éste. También sobre el desempleo de larga duración, sobre el empleo y sobre el rendimiento y la disciplina laboral. La conclusión principal es la evidencia disponible no permite arribar a conclusiones definitivas, sí contribuye a poner en evidencia sus posibles debilidades, y acentúa la necesidad de que la operación de estos sistemas 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. Y que 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.

iniciativas para aumentar su alcance hacia otros grupos de beneficiarios, tales como los trabajadores rurales, agrícolas, de la construcción y con contratos eventuales³⁰.

GRÁFICO 2
PIB PER CÁPITA DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN 2012 Y DE PAÍSES INDUSTRIALIZADOS
AL ADOPTAR UN SEGURO DE DESEMPLEO

(En dólares de 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Berg y Salerno (2008) y FMI (2013).

En efecto, en Argentina a partir de 2004 la cobertura se ha extendido hacia los trabajadores agrícolas temporales y ocasionales; del mismo modo que en Brasil. En Uruguay se han agregado los trabajadores domésticos, y en el caso de Chile, el sistema estableció un régimen especial para los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena determinada.

El ajuste dispuesto para cubrir el financiamiento de las prestaciones asociadas con dichos grupos de beneficiarios, normalmente deriva en adaptar las condiciones de elegibilidad, así como en el monto de los beneficios, con el fin de lograr la mayor correspondencia posible entre los ingresos y gastos. En Venezuela, desde 2005 se ha incluido en la población protegida a trabajadores independientes, los que trabajan en el empleo doméstico y los trabajadores a domicilio, entre otros, estableciendo como incentivo un subsidio estatal de un 50% de la cotización.

En los últimos años, también se han implementado nuevas reformas que buscaron fortalecer la protección, en el marco de la última crisis financiera de la década pasada. En Brasil, entre 2008 y 2009, se extendieron beneficios por dos meses a trabajadores despedidos en la minería y en la siderurgia. En Chile, la reforma de 2009 permitió activar dos pagos adicionales cuando la tasa de desempleo superara su tendencia de los últimos cuatro años, además de incluir a trabajadores contratados a plazo, y otorgar nuevas prestaciones a beneficiarios de programas de retención de mano de obra.

En Uruguay, pese a que en su reciente reforma de 2008 se estableció la extensión del subsidio ante una recesión, éste no se activó al no verificarse los dos trimestres consecutivos de crecimiento

³⁰ Véase Velásquez (2009).

negativo que la definen. En cambio, se verificó un mayor uso de la fórmula de la suspensión del trabajador, mediante la cual las empresas pueden enviar a trabajadores al seguro de desempleo por un máximo de seis meses cuando están atravesando dificultades, sin tener que cesar el vínculo laboral, y con la posibilidad de reintegrarlos cuando la situación se revierte.

El aumento de la cobertura del Seguro de Desempleo en Brasil durante la crisis fue moderado pues la ampliación del seguro tuvo un menor alcance ya que sólo se aplicó en sectores económicos específicos. En Argentina, si bien la cobertura creció durante el 2009, también lo hizo en forma moderada. Esto estaría explicado porque los esfuerzos se orientaron a aumentar la cobertura de los programas no contributivos (por ejemplo, el Seguro de Capacitación y Empleo), y por la prioridad que se otorgó a mecanismos de retención en el empleo a través de subsidios en el marco del Programa de Recuperación Productivo (REPRO) para evitar despidos. En este caso, el énfasis ha sido puesto en el tránsito hacia políticas activas con acento en el desarrollo económico regional y con base en los municipios a través de la conformación de una amplia red de servicios públicos de empleo.

También para aumentar la cobertura de beneficiarios se han considerado tratamientos especiales para grupos determinados, como en Chile, al incorporar a los trabajadores con contrato a plazo a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario y, en Uruguay, aumentando la duración de los beneficios para los mayores de 50 años. En Argentina, la cobertura se extendió a los trabajadores agrícolas en 2004, complementando la protección a los trabajadores de la construcción que se había dispuesto en el año 2000. En Brasil el seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso (se trata de beneficios no contributivos), y además se ha incluido desde 2000 a las trabajadoras domésticas si el empleador ha contribuido voluntariamente al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio.

En el Gráfico 3 se presenta un indicador de cobertura de programas de seguros de desempleo de la región, considerando la relación entre los beneficiarios que reciben prestaciones respecto del total de desocupados. Hay que considerar, en todo caso, que se trata de programas distintos, y que disponen de diferentes normas de elegibilidad y de monto y duración de los beneficios.

Los resultados presentados muestran que la cobertura obtenida por estos sistemas es baja. Y a ello contribuyen tres factores principales. El primero se vincula con las especificaciones de diseño de los propios programas, ya que en estos sistemas la condición de beneficiario está vinculada, entre otras, con la causal que genera el término del contrato (normalmente el despido por razones económicas), y por la existencia de un mínimo de aportes previos a éste, de modo que sólo una fracción de los potenciales beneficiarios tendrá el derecho a las prestaciones. Además, quienes mantengan su condición de desempleados pero hayan agotado el período cubierto por estas, también quedarán excluidos de su cobertura.

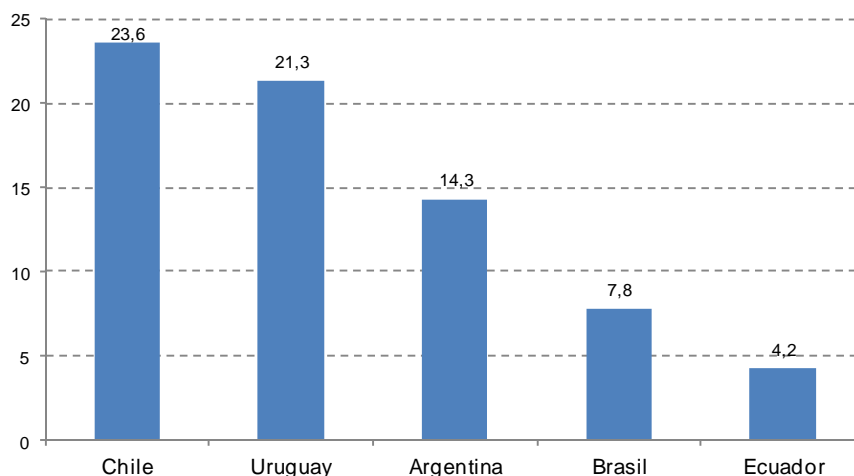
Una segunda explicación, se refiere a las características de los mercados de trabajo de la región y en particular con la alta proporción de empleo informal existente. Cerca de la mitad de los ocupados se desempeñan en empleos informales³¹, lo cual se constituye una significativa restricción para cubrir al total de los desempleados. Además, la existencia de transiciones entre empleos formales e informales afecta la densidad de los aportes previos requeridos, aún para aquellos que cuenten con un contrato formal al momento de enfrentar el evento del despido.

En tercer término, la región exhibe también una alta tasa de rotación en los empleos, de modo que la antigüedad requerida para acceder a los beneficios del sistema se logra en tiempos mayores que los que registran continuidad en un mismo puesto de trabajo, lo que tiende a reducir la cobertura a aquellos que se desempeñan con contratos de corta duración.

No obstante lo anterior, la insuficiencia señalada en materia de cobertura es mayor para determinados grupos de trabajadores, como mujeres y jóvenes. En efecto, estos típicamente exhiben tasas de desempleo más altas que los hombres y adultos, respectivamente; suelen presentar mayores índices de rotación laboral y mayores grados de informalidad en el empleo. Así, las condiciones que explican la baja cobertura de estos sistemas se agudizan para estos grupos.

³¹ OIT 2013b.

GRÁFICO 3
COBERTURA DE BENEFICIARIOS DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO^a EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del total de desocupados)



Fuente: OIT (2013).

^a Los indicadores corresponden a 2011 (Chile), 2009 (Brasil y Uruguay), 2008 (Argentina) y 2005 (Ecuador).

En efecto, si se considera el caso del Seguro de Cesantía de Chile, por ejemplo, el que ha alcanzado una alta cobertura de afiliados entre el total de los asalariados (un 76,8% respecto del total de los asalariados en diciembre de 2012), se observa que la cobertura del sistema para el grupo de mujeres es significativamente inferior que la registrada para el caso de los hombres: un 19,3% versus un 36,8%, respectivamente para 2013, como se presenta en el cuadro 7.

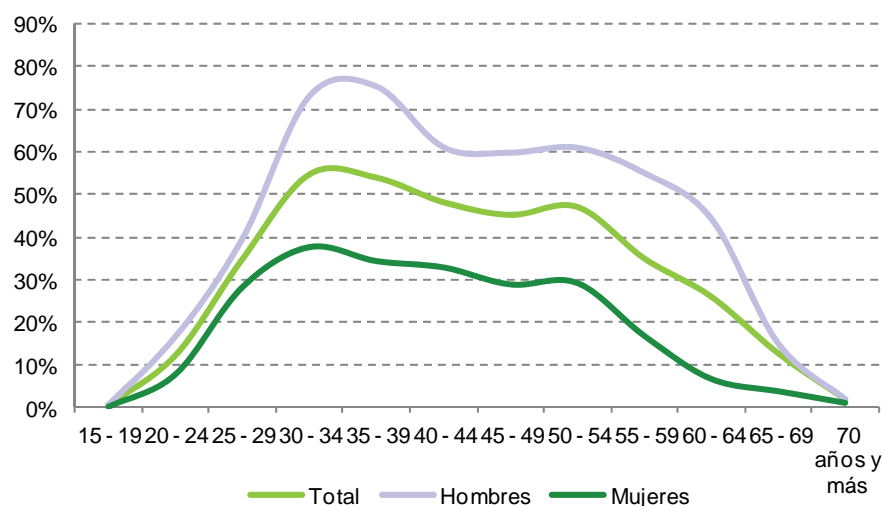
CUADRO 7
CHILE: COBERTURA DE SEGURO DE CESANTÍA, POR SEXO Y EDAD, 2013
(En porcentajes de los desempleados de cada grupo)

	Jóvenes	Adultos	Total
Hombres	9,7%	55,0%	36,8%
Mujeres	5,3%	22,3%	19,3%
Total	7,6%	42,9%	28,5%

Fuente: Elaboración propia según Superintendencia de Pensiones (2014) e INE (2014).

Adicionalmente, si se considera la distribución de la cobertura de los beneficiarios según tramos de edad, como se ilustra en el Gráfico 4, es posible observar que ésta aumenta hasta las edades medias de los ocupados y comienza a descender en edades adultas, siguiendo un comportamiento similar para hombres y mujeres.

GRÁFICO 4
CHILE: COBERTURA DEL SEGURO DE CESANTÍA, SEGÚN SEXO Y EDAD
(En porcentajes de los desocupados de los respectivos tramos etarios, 2013)



Fuente: Elaboración propia según Superintendencia de Pensiones (2014) e INE (2014).

3. Integración con políticas activas

La efectividad de la protección ante el desempleo puede ser potenciada al concebirla como el resultado de una combinación entre políticas pasivas y activas de mercados de trabajo. Se trata de transitar desde regímenes pasivos, orientados exclusivamente a sustituir ingresos a los desempleados, hacia una combinación de estos con medidas que apoyen a sus beneficiarios en la búsqueda de un nuevo empleo o bien que mejoren su empleabilidad mediante la capacitación laboral. Esta combinación presenta el potencial de lograr resultados mayores que los posibles de obtener con cada instrumento individualmente considerado; y su óptima combinación dependerá de las características económicas e institucionales de cada país.

En efecto, tanto los servicios de empleo y de capacitación laboral favorecen la movilidad cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos y un esquema que les integre con un instrumental eficiente de protección al desempleado, puede contribuir significativamente a fortalecer la capacidad de adaptación de las economías, mejorar la calidad de búsqueda de un nuevo empleo, reducir los costos de la reinserción laboral en ocupaciones productivas y contribuir a evitar transiciones no deseadas hacia empleos informales.

Los seguros de desempleo identificados en la región en el cuadro 6, establecen vínculos con las políticas activas al establecer condiciones adicionales a las causales protegidas para acceder a los beneficios monetarios, condicionándolos a la disposición a trabajar del cesante. Es una práctica habitual requerir la inscripción de los beneficiarios en agencias de empleo. Si el trabajador rechaza ofertas de empleo adecuadas, ya no se considera que esté en situación de desempleo involuntario, y por lo tanto es descalificado del pago de beneficios. El concepto de “empleo adecuado” descansa en la calificación administrativa de las razones del trabajador para rechazar las ofertas de empleo.

Así, se advierte que, salvo en el caso de Ecuador, existe un vínculo explícito entre las instituciones de protección ante el desempleo y las políticas activas. En Argentina, el Seguro de Desempleo estimula la búsqueda de un nuevo empleo ya que entre las obligaciones de sus beneficiarios se establece la de “aceptar los empleos adecuados que les sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social y asistir a las acciones de formación para las que sean convocados”³². Adicionalmente, el Seguro de Capacitación y Empleo³³ incorpora, entre otros, a los trabajadores de 40 o más años que al término de la percepción de la totalidad de las prestaciones económicas contributivas por desempleo, continúen en situación de desempleados. Su permanencia, en todo caso, está condicionada a que el asegurado concorra como mínimo dos veces por mes a la Oficina de Empleo Municipal para informar de los avances en su búsqueda de trabajo y actualizar su historia laboral; participar de la mayor cantidad de actividades de capacitación y aceptar las ofertas de trabajo adecuadas que le propongan desde las oficinas de empleo.

Por su parte, el Seguro de desempleo de Brasil³⁴ provee beneficios monetarios condicionados a comprobar la matrícula y asistencia del asegurado en un curso de formación continua de calificación profesional con una carga horaria mínima de 160 horas. Además, dispone de una Bolsa de Cualificación Profesional, financiada por el Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), destinada a financiar acciones de capacitación ofrecidas por el empleador a aquellos trabajadores con contratos de trabajo suspendidos. Ello también es aplicable excepcionalmente a beneficiarios del Seguro de Desempleo que registren entre 12 y 18 meses de cesantía. Tales beneficios pueden estar articulados con acciones de empleo y ejecutadas en las localidades de domicilio del beneficiario. Y también se establece que este beneficio dejará de entregarse si el beneficiario rechaza un empleo coincidente con sus calificaciones y con su remuneración anterior.

En Chile, a partir de la reforma de 2009 se estableció que el Fondo de Cesantía Solidario³⁵ puede financiar programas de apresto para facilitar la reinserción laboral de sus beneficiarios y que presenten un bajo índice de empleabilidad. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) administra y fiscaliza tales programas. Cada año el Ministerio de Hacienda y el Ministro del Trabajo y Previsión Social, determinan las prestaciones a otorgar y el monto total de recursos, los cuales no podrán exceder para cada año calendario, el 2% del saldo total del Fondo de Cesantía Solidario que registre el año anterior.

Se establecen requisitos para seleccionar a los beneficiarios y su acreditación; los procedimientos de concesión y las causales de término, así como él o los instrumentos técnicos que determinarán el índice de empleabilidad, el cual considera la vulnerabilidad laboral. Tales programas son ejecutados por las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) y por entidades privadas.

También el beneficio del Fondo de Cesantía Solidario cesará si el cesante rechaza, sin causa justificada, el puesto de trabajo que le ofrezca la respectiva OMIL, y siempre y cuando ella le hubiere permitido ganar una remuneración igual o superior al 50% de la última devengada en el empleo anterior o si rechaza una beca de capacitación ofrecida y financiada por el SENCE, o si el cesante no se inscribiera en la Bolsa Nacional de Empleo.

Adicionalmente, opera el Sistema de Información Laboral y la Bolsa Nacional de Empleo, a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el fin de aumentar la empleabilidad y facilitar la reinserción laboral de los trabajadores cesantes afiliados al Seguro de Cesantía. Por su intermedio, los trabajadores cesantes afiliados al Seguro que se inscriban en la Bolsa Nacional de Empleo, podrán ofrecer la prestación de servicios laborales y acceder a la base de datos de vacantes de empleo. A su vez, los empleadores que se registren en la mencionada Bolsa podrán ofrecer vacantes de trabajo y buscar trabajadores para dichos puestos de trabajo.

En Uruguay, se ha establecido que no tienen acceso a los beneficios del Seguro de Desempleo quienes no estén asistiendo a los cursos de capacitación o de reconversión laboral implementados en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por motivos injustificados, transcurrida la mitad de

³² Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2014a).

³³ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2014b).

³⁴ LEI N° 7.998, Brasil.

³⁵ Superintendencia de Pensiones (2014a).

los períodos de subsidio. Adicionalmente, la ley establece que cesará el derecho a percibir el subsidio por desempleo cuando el trabajador rechazare sin una causa legítima un empleo conveniente³⁶.

Por su parte, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) ha dispuesto una línea de capacitación laboral específica para todos los trabajadores que perciben Seguro de Desempleo por causal de despido, fin de zafra o fin de contrato, denominada Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo³⁷. Este Programa se orienta a la capacitación y formación profesional, fortaleciendo las capacidades de las personas para retornar al mercado de trabajo y a promover la incorporación al sistema educativo formal.

Finalmente, en Venezuela R.B. la ley del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional³⁸ establece que las prestaciones que otorga el Sistema se suspenderán en los casos en los que el afiliado cesante no justifique el no haber comparecido a una entrevista de empleo indicada por el Ministerio del Trabajo, o por la Agencia de Empleo; rechace una colocación adecuada en un trabajo ofrecido por el Servicio de Intermediación Laboral o abandone, sin causa justificada, la capacitación laboral.

De este modo, el funcionamiento de los programas de políticas activas de mercado de trabajo en la región, se constituye en un factor clave para la protección ante el desempleo si estos se encuentran integrados con los programas pasivos y si, efectivamente, desarrollan sus funciones con eficacia.

El fortalecimiento de la aún débil institucionalidad de las políticas activas requiere de inversiones en diseño, procesos y en recursos humanos y materiales. Normalmente tales servicios tienden a operar con grados de autonomía mayores a los deseables, generándose 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 por insuficiencias en la cobertura de los cesantes y por carencias significativas en cuanto a la pertinencia de sus resultados. El desarrollo de evaluaciones periódicas de su funcionamiento y del impacto de estas políticas en cuanto a la reinserción laboral de sus beneficiarios, también se tornan así en requisitos indispensables para mejorar el instrumental disponible en esta materia.

³⁶ Ley N° 15.180, Uruguay

³⁷ Inefop (2014).

³⁸ Decreto con rango y fuerza de ley que regula el sistema de paro forzoso y capacitación laboral y Decreto de Reforma 2012 a la Seguridad Social.

III. Nuevos avances y reformas recientes

En los últimos años es posible identificar avances en materia de protección ante el desempleo en América Latina en dos dimensiones principales. La primera se ha observado al considerar que el desafío de establecer una adecuada protección ante el desempleo en la región se verifica en un contexto con alta informalidad. Este es el valor de un conjunto de nuevos estudios desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en diferentes países. La segunda dimensión, repara en recientes reformas y propuestas de reformas desarrolladas en cuatro países de la región que buscan fortalecer el instrumental de protección al desempleo o crearlo cuando este no existe.

A. La protección ante el desempleo con alto empleo informal

Un conjunto de estudios impulsado por el BID³⁹, ha iniciado una auspiciosa línea de trabajo destinada a apoyar el diseño de políticas en materia de protección ante el desempleo, al considerar el contexto de empleo informal que caracteriza a los países de la región.

La presencia del empleo informal es un elemento crucial que no solo diferencia el funcionamiento de las economías y de los mercados de trabajo en los países de América Latina y el Caribe, sino que además relativiza la utilidad muchas de las conclusiones de los estudios realizados en países desarrollados y sus recomendaciones.

El riesgo de desempleo se asocia con la probabilidad de pérdida de empleo involuntaria. En la región, en promedio, la tasa de desempleo es relativamente más baja que el promedio de la OECD, aunque existen grandes diferencias entre países y grupos de trabajadores. Las mujeres presentan 1,6 veces más probabilidades de estar desempleadas que los hombres; el desempleo es 3 veces superior para los jóvenes que para adultos y es mayor para las personas con educación secundaria incompleta. La duración del desempleo si bien es, en promedio, un fenómeno de corto plazo genera pérdidas de salario también de largo plazo, aunque menores para beneficiarios del seguro de desempleo; más altas para

³⁹ Véase estudios en bibliografía.

empleados de mayor antigüedad relativa; son crecientes con la edad, y relativamente más altas para trabajadores que se inician en una nueva actividad.

La informalidad a veces es concebida como una modalidad de protección contra el desempleo. Sin embargo, existe evidencia de que los trabajadores desempleados tienen más probabilidades de encontrar trabajos informales y no es en absoluto claro que estos puedan transitar hacia empleo formales, lo que se acentúa ante las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. En dicho contexto, los jóvenes, los relativamente más afectados por el desempleo abierto, son incapaces de aportar lo suficiente para calificar como beneficiarios de los sistemas contributivos; los trabajadores informales quedan excluidos por definición, y la alta rotación laboral deriva en baja densidad de aportes, incluso para trabajadores formales. Por ello, la cobertura potencial de un sistema contributivo tradicional suele ser baja, como fue advertido en el capítulo anterior.

Altas tasas de rotación entre los diversos tipos de ocupaciones tienen importantes implicaciones para el financiamiento de la protección contra el desempleo, ya que el mecanismo de deducciones periódicas de la nómina sólo es factible para el caso de los asalariados formales. Así, una alta movilidad entre categorías de empleos formales e informales puede implicar que muchos desempleados —incluso aquellos que han sido despedidos desde empleos asalariados formales— no sean elegibles. Adicionalmente, el hecho de que el empleo informal es difícil de ser observado, aumenta la dificultad para asegurar que las prestaciones se asignen sólo entre quienes están realmente cesantes. Adicionalmente, si los beneficios son financiados mediante impuestos sobre la nómina, ello podría incentivar empleo informal como una forma de evitar dichos costos.

Los estudios señalados han abordado los efectos de implementar sistemas de prestaciones de desempleo en economías con alto empleo informal y con altos flujos de trabajadores entre la formalidad y la informalidad. Entre los resultados obtenidos, destacan aquellos que indican que la introducción de esquemas contributivos de protección puede aumentar la formalidad, y que ello dependerá de dos efectos opuestos: de la generosidad de los beneficios y del nivel de las contribuciones requerido para financiarlas; complementariamente con otras intervenciones en el mercado laboral orientadas a reducir el costo de la formalidad.

También ponen en evidencia la importancia de esquemas universales de protección por desempleo para trabajadores informales condicionados a la participación de sus beneficiarios en programas de capacitación laboral. En tales casos, los beneficiarios suelen lograr mejores resultados en materia de inserción laboral, creación de mayor empleo asalariado formal y menor autoempleo informal.

Los resultados sugieren que, en general, los distintos mecanismos de protección ante el desempleo en América Latina actúan principalmente como un seguro temporal de los ingresos más que como una subvención para una búsqueda de empleo más productiva, lo que pone en evidencia la importancia crucial del vínculo con políticas activas ya señalado con anterioridad. Se advierte además, que para algunos países la duración de la cesantía disminuye significativamente cuando las prestaciones de los seguros de desempleo son más bajas o se proporcionan para un período más corto. También, que un diseño de pagos decreciente en el tiempo es una herramienta eficaz para reducir los efectos de riesgo moral presentes en estos programas.

Además se ha encontrado que una duración acotada de los beneficios no lesiona significativamente la probabilidad de encontrar mejores empleos, mientras que una más prolongada aparece asociada con una mayor permanencia en el desempleo y mayor empleo informal posterior a ésta.

B. Recientes iniciativas de reformas

De acuerdo con la información disponible, en el último año se han registrado en la región al menos tres iniciativas de reforma en materia de protección ante el desempleo. En Colombia durante 2013 se creó el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y en Chile se estableció en el Programa de Gobierno⁴⁰ un

⁴⁰ Programa de Gobierno 2014-2018. Michelle Bachelett (2013).

conjunto de perfeccionamientos al Seguro de Cesantía para ser implementados durante los próximos cuatro años de la actual administración. En México, recientemente ha sido aprobada por la Cámara de Diputados la creación de un Seguro de Desempleo⁴¹.

1. Mecanismo de protección al cesante en Colombia

Mediante la Ley 1636 de 2013, se creó el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) en Colombia. Es un sistema que se basa en las Cuentas de Cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso ante el evento de la cesantía y en un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), como fuente para otorgar beneficios a la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso. También se consideraron servicios de intermediación laboral mediante la creación del Servicio Público de Empleo y de capacitación general en competencias básicas y laborales específicas mediante el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o las instituciones que se certifiquen para estos efectos.

De acuerdo con la Ley referida, el MPC se aplica a todos los trabajadores de los sectores públicos y privados, dependientes e independientes, que realicen aportes a las Cajas de Compensación, siendo obligatoria la afiliación para todos los empleados afiliados a estas últimas, mientras que es voluntaria para los trabajadores independientes. Los beneficios que el sistema otorga, se aplican con independencia de la causa de término de su relación laboral y, en el caso de ser trabajador independiente, a quienes no cuenten con ninguna fuente de ingresos.

El sistema establece el uso voluntario de los aportes a las cesantías que los empleadores están obligados a consignar anualmente por cada trabajador. Estos últimos podrán decidir voluntariamente el porcentaje de ahorro para el MPC. En tal caso, los beneficiarios recibirán un beneficio proporcional a su ahorro que se hará efectivo en el momento en que quede cesante, con cargo al FOSFEC, con la condición de que tal ahorro haya sido por un mínimo del 10% del promedio del salario mensual durante el último año para todos los trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos, y un mínimo de 25% del promedio del salario mensual durante el último año, si el trabajador devenga más de 2 salarios mínimos.

El cesante que cumpla con los requisitos, será incluido por el FOSFEC en el registro para el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones (calculados sobre un salario mínimo) y una cuota monetaria de Subsidio Familiar, según corresponda, y será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la red de servicios de empleo para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

En definitiva, se trata de una reforma que se afianza en el sistema de cuentas de ahorro individual ya existente, que incorpora al estado en el financiamiento de los beneficios monetarios y otros nuevos ya sea de carácter monetario para los fines de la protección en salud, pensiones y transferencias a la familia, así como de los servicios de capacitación e intermediación laboral. Sin embargo, el carácter voluntario de la afiliación al sistema, así como la posibilidad de disponer de la totalidad de los recursos de las cesantías para otros fines, como educación y vivienda, son factores que condicionan la efectividad y extensión de la protección ante el desempleo que se ha buscado con esta reforma.

2. Seguro de desempleo en México

El Seguro de Desempleo aprobado por la Cámara de Diputados, prevé un programa constituido por una Cuenta de Ahorro Individual por Desempleo (denominada subcuenta mixta). Se trata de una nueva subcuenta dentro de la cuenta individual de ahorro para el retiro que disponen los trabajadores conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y un Fondo Solidario constituido y administrado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el financiamiento de las prestaciones del sistema y de los gastos de administración se prevé un aporte mensual del empleador equivalente a un 3% de salario del trabajador y los rendimientos que generarán dichos aportes. Estos recursos se reasignarán de la actual cuota obligatoria que se establece en

⁴¹ Cámara de Diputados de México (2014).

la Ley del Seguro Social o en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De los recursos aportados por los patrones, el equivalente al 2% del salario se depositará en la subcuenta mixta y el restante 1% se acumulará en el Fondo Solidario.

Se establecen beneficios de hasta 6 pagos mensuales: los dos primeros pagos equivalentes a 60% y 50% del salario medio de los últimos dos años previos al desempleo, respectivamente, y para los 4 pagos siguientes un monto mensual equivalente al 40% del salario promedio señalado. En caso de que el saldo disponible de la subcuenta mixta no fuera suficiente para cubrir los pagos correspondientes, se utilizarían recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un pago equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte por cubrir la prestación. Asimismo, cuando el saldo del Fondo Solidario fuera insuficiente, el Gobierno Federal cubriría un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.

Tendrán derecho a tales beneficios quienes hayan cotizado al menos 24 meses en un período no mayor a 36 meses, haber permanecido en condición de desempleo al menos 45 días naturales; no percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar, y acreditar el cumplimiento de los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Se incluyen como beneficiarios del seguro a personas que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, capacitación inicial, eventual y estacional. En estos casos, se deberán contar al menos con seis meses de cotizaciones al seguro de desempleo en un periodo no mayor a doce meses, para percibir en un único pago no superior al equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas.

Para los casos en los que el trabajador hiciera uso de los recursos de la subcuenta mixta para el pago de un crédito a la vivienda, las cuotas o aportaciones patronales subsecuentes a dicha subcuenta serían aplicadas exclusivamente para reducir el saldo insoluto del crédito a cargo del propio trabajador durante la vigencia del mismo, con excepción del 1% destinado al Fondo Solidario, en los términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según correspondiera.

En tales casos, si de manera posterior a la contratación de un crédito y durante la vigencia del mismo concluyera la relación laboral, el desempleado podría recibir una prestación por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses, en una sola ocasión dentro de un periodo de cinco años, con cargo al Fondo Solidario y, de ser necesario, al subsidio del Gobierno Federal.

En definitiva, desde el punto de vista del diseño del sistema, se trata de una combinación de programas que operan en forma secuencial y complementaria: una cuenta de ahorro individual por desempleo, complementada con un Fondo Solidario contributivo y, en última instancia, con cargo a rentas generales. En términos de la población beneficiaria potencial, se concentra en trabajadores asalariados formales.

3. Perfeccionamientos al seguro de cesantía en Chile

En este caso se trata de un conjunto de perfeccionamientos que incluyen evaluar ajustes en el esquema de financiamiento del seguro, con el fin de generar incentivos para los empleadores que registran menores niveles de rotación laboral de sus trabajadores y potenciar el componente de seguro del sistema (constituido por el Fondo de Cesantía Solidario) por sobre el de ahorro (representado por el sistema de Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo).

También se ha anunciado que se potenciará el rol contra cíclico del seguro, otorgando mayor protección a los trabajadores cesantes en situaciones de crisis. Una idea mencionada en este sentido es la de establecer mecanismos de retención de mano de obra en las empresas, cuando estas demuestren que se encuentran en situaciones de crisis y requieran de un apoyo temporal para recuperarse.

Finalmente, entre otros objetivos, se pretende fortalecer su vínculo con las políticas activas de intermediación y capacitación laboral así como mejorar la educación e información de los usuarios y establecer mecanismos para evaluar periódicamente la calidad del servicio.

IV. Conclusiones

La revisión efectuada acerca del estado actual de la protección ante el desempleo en América Latina muestra en primer término la existencia de variados instrumentos que se han ido incorporando en el tiempo, muchas veces sobrepuestos y en algunos casos con escasa relación entre sí. En efecto, todos los países para los cuales se dispuso de información, cuentan con indemnizaciones por despido, siendo esta la institución más antigua.

También es relativamente amplia la vigencia de las Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo, la segunda en importancia en cuanto a su presencia entre los países. Estas aparecen vinculadas con las indemnizaciones por despido, y en sus orígenes han respondido a la voluntad de asegurar beneficios al nivel de las empresas con el fin de retener fuerza de trabajo y evitar costos adicionales y restricciones de liquidez ante los eventos de despido.

Los Seguros de Desempleo en cambio, son las instituciones que están presentes en un menor número de países, y tal como ha ocurrido en otras partes del mundo, han sido uno de los últimos componentes en la implementación de los sistemas de seguridad social. Si se considera las condiciones bajo las cuales estos sistemas fueron implementados en los países desarrollados; en particular nivel el PIB per cápita prevaleciente entonces, es posible constatar que aquellos países de la región que han superado dicho nivel de ingreso, en su mayoría, cuentan con este tipo de sistemas y que existen a su vez otros países, como México, Panamá, Perú, Colombia, Costa Rica y República Dominicana que estarían, en principio, en condiciones de implementarlos.

La revisión del estado actual de la protección ante el desempleo desarrollada en este estudio, junto con analizar el tipo de instrumentos existentes y sus características, ha puesto énfasis en el alcance de la cobertura que es posible esperar de las características del instrumental existente. Sus principales fortalezas y debilidades potenciales se presentan el Cuadro 8.

Se postula que un sistema de protección para ser *completo*, requiere abordar dos dimensiones asociadas con el riesgo de desempleo: proporcionar un ingreso que compense la pérdida del salario de los trabajadores cesantes y apoyarles con políticas activas en materias de capacitación e intermediación laboral.

CUADRO 8
FORTALEZAS Y DEBILIDADES POTENCIALES DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN
ANTE EL DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

Instrumentos	Fortalezas	Debilidades	Cobertura	Integración con políticas activas
Indemnizaciones por despido	Barrera al despido injustificado	Pago asociado a una única causal; ausencia de reservas y se encarece con antigüedad	Asalariados formales con contratos indefinidos	Sin integración
Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo	Acumula saldos patrimoniales para cubrir toda contingencia que genere el término de la relación de trabajo	Potenciales incentivos para otros usos y financiamiento incierto del período de búsqueda de un nuevo empleo	Asalariados formales	Normalmente no integradas
Seguros de Desempleo	Protege ante el evento del despido con beneficios y tiempo definidos	Potencial riesgo moral si diseño no es adecuado	Principalmente asalariados formales privados y otros con beneficios especiales	Típicamente asociados a débil institucionalidad de programas activos

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el criterio expresado, es posible afirmar que el panorama de la protección en la región es incompleto, pues no necesariamente está asegurado el primer objetivo, ya que no siempre que el desempleo se produce el trabajador cuenta con beneficios monetarios (indemnizaciones por despido), o cuando sí tiene el derecho, no existe garantía de que los recursos sean los suficientes para financiar la duración del desempleo (cuentas de ahorro individual). En los casos donde existe un Seguro de Desempleo, los cuales a su vez difieren en su diseño, este objetivo en general logra ser mejor resguardado.

Pese a que un diseño de funcionamiento integrado de instrumentos puede mejorar los resultados en esta dimensión de la protección, ello raramente ocurre. Por ejemplo, la combinación entre cuentas de ahorro con un esquema de reparto, puede generar ganancias en términos de la suficiencia de los beneficios, y en aumentar los límites de cobertura, ya que permite ampliar las causales de activan los beneficios. Esta es un área en la cual es posible avanzar a partir de las condiciones actualmente existentes.

Por otra parte, aún es escasa la evidencia disponible que permita afirmar que los seguros de desempleo de la región en su vinculación con los sistemas de capacitación y los servicios de intermediación laboral, cuando ésta existe, cumplan adecuadamente el rol de apoyo en la búsqueda de empleo para sus beneficiarios. Desde este punto de vista, también la protección se muestra incompleta, y es un área en la cual es posible mejorar la efectividad en esta materia. En las indemnizaciones por despido y, en general, en las cuentas de individuales de ahorro por desempleo normalmente no se plantea esta relación.

En relación con el alcance en cobertura de beneficiarios, los instrumentos mencionados se aplican prácticamente a un mismo segmento de trabajadores; los asalariados formales privados, y dada la base financiamiento contributivo con que operan y las condiciones de elegibilidad, sus beneficiarios efectivos son solo una fracción minoritaria de estos. Las restricciones en cobertura se hacen más agudas aún y cuando se trata de mujeres y jóvenes, pese a que estos grupos presentan un mayor riesgo de desempleo que los hombres y los adultos, respectivamente. La alta rotación de la mano de obra que caracteriza a la región, la concentración de empleos de corta duración y las transiciones hacia la inactividad y a empleos informales, debilita a su vez la capacidad de estos colectivos para reunir los requisitos de elegibilidad que establecen comúnmente estos sistemas.

Desde esta perspectiva, si bien las iniciativas recientes de reformas aplicadas en Colombia en 2013, en curso en México y por aplicar en Chile en los próximos años buscan fortalecer la institucionalidad de la protección ante el desempleo, incrementar el alcance de la cobertura y su integración con políticas activas requiere perfeccionar los diseños existentes y sus interrelaciones con

otros instrumentos disponibles de protección así como fortalecer la institucionalidad de los programas activos de mercados de trabajo, para lograr un funcionamiento integrado.

Por último, las recientes iniciativas desarrolladas en la región en orden a generar una base de conocimiento crítico que permita modelar y analizar los efectos de la protección ante del desempleo en un contexto de alta informalidad, adquieren especial importancia. En efecto, el empleo informal concentra cerca de la mitad de los empleos en la región, y se constituye así en un formidable desafío para definir una estrategia óptima de protección a todos quienes pierden su empleo y requieren insertarse nuevamente en los mercados de trabajo en ocupaciones productivas. Así, es probable que se requiera de otros instrumentos y nuevas modalidades de integración.

Bibliografía

- Amarante, V. R. Arim and A. Dean (2011). “Protecting Workers against Unemployment in Uruguay”. IDB Working Paper Series N°. IDB-WP-267.
- Arim, R. and A. Dean (2012). “Simulaciones sobre cambios en los criterios de elegibilidad en el régimen de Seguro de Desempleo para Uruguay”. BID. Mimeo.
- Berg, J. and M. Salerno 2008. “The origins of Unemployment Insurance: Lessons for Developing Countries” in Berg, J. and D. Kucera (Editors). “In Defense of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the developing World”. International Labour Office. Palgrave Macmillan.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2003. “Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America”, IPES-2004.
- Bosch, M, and D. Kaplan. (2012). “Informe sobre Implementación de un Seguro de Desempleo en México”. BID. Mimeo.
- Cámara de Comercio de Quito, 2013. “Seguro de Cesantía General y del Régimen Solidario de Cesantía”, noviembre. Véase en http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derecho_laboral/2012/11/13/seguro-de-cesantia.
- Cámara de Diputados de México, 2014. Boletín N°. 3211: “Aprueba Cámara de Diputados, en lo general, Ley de la Pensión Universal y establece Seguro de Desempleo”. LXII Legislatura. México. Véase en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/18/3211-Aprueba-Camara-de-Diputados-en-lo-general-Ley-de-la-Pension-Universal-y-establece-Seguro-de-Desempleo>
- Código del Trabajo de Chile, 2014. Libro I: Del contrato individual de trabajo y de la capacitación laboral. Título V: De la terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo. Dirección del Trabajo. Véase en http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf.
- Cowan, K. y A. Micco. 2005. “El Seguro de Desempleo en Chile: Reformas Pendientes”, Serie En Foco 53, Expansiva.
- Decreto con rango y fuerza de ley que regula el sistema de paro forzoso y capacitación laboral en Venezuela R. B. Véase en <http://www.sigoweb.com/pdfs/leyParoForzoso.pdf>.
- Decreto de Reforma 2012 a la Seguridad Social. Venezuela R. B. Véase en http://www.cpzulia.org/ARCHIVOS/Ley_de_Reforma_Parcial_Ley_Sistema_Seguridad_Social_30_04_12.pdf.
- Di Capua, L. (2012). “Seguro de Desempleo en Paraguay: Estimaciones de su costo potencial de implementación”. BID. Mimeo.
- Fajnzylber, E. y A. Repetto. 2007. “Instrumentos alternativos para la protección social”. Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Serie Estudios Socio / Económicos N° 33. Santiago de Chile.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. “World Economic Outlook Database”.

- Ferrer, A. y W. Craig Riddell. 2011. "Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment". The Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Papers Series N° 5577. Bonn, march.
- González-Rozada, M. L. Ronconi and H. Ruffo (2011). "Protecting Workers against Unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina". IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-268.
- Hernani-Limarino, W. and A. Eid. (2012). "Potential Coverage and Costs of Introducing Unemployment Benefits in Bolivia". BID. Mimeo.
- Hernani-Limarino, W. M. Villegas, and E. Yáñez (2011). "Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies". IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-271.
- Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M Y M. Weber. 2011. "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms". The Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Papers Series N° 5731. Bonn, may.
- Huneus, C. S. Leiva, and A. Micco (2012). "Unemployment Insurance and Search Effort in Chile". IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-313.
- International Labour Organization (ILO). 2010. "Extending Social Security to All. A Guide Through Challenges and Options". Geneva. Véase en http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_146616/lang--en/index.htm.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2014. "Población total y de 15 años y más por situación en la fuerza de trabajo por edad, según sexo. Véase en http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/cifras_trimestrales.php.
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) de Uruguay. 2014. "Programa de Trabajadores en Seguro de Desempleo". Véase en http://www.inefop.org.uy/uc_50_1.html.
- LEI N° 7.998 de 11 de janeiro de 1990. "Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências". Presidência da República. Véase en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm.
- Ley 1636 de junio de 2013, por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante, 2013. Ministerio del Trabajo de Colombia. Véase en <http://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/leyes/404-junio-2013/2103-ley-1636-del-18-de-junio-de-2013.html>.
- Ley N° 15.180, Uruguay. "Actividad privada. Se establece un régimen de prestaciones para cubrir la contingencia del desempleo forzoso de empleados privados". Véase en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/accesotextoley.asp?ley=15180&anchor=>.
- Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), Venezuela, R.B. 2014. Véase en <http://www.lottt.gob.ve/>.
- Medina, C., J. Núñez, J. Tamayo (2013). "The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment". Forthcoming as IDB Working Paper Series.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina 2014^a. "Seguro por Desempleo". Véase en <http://www.trabajo.gov.ar/seguroidesempleo/>.
- _____. 2014b. "Seguro de Capacitación y Empleo". Véase en <http://www.trabajo.gov.ar/seguroidesempleo/capacitacion/>.
- Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. "Seguro-Desemprego". Véase en http://portal.mte.gov.br/seg_desemp/seguro-desemprego.htm.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2013. "Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe: situación y tendencias" en Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe". Lima.
- Programa de Gobierno 2014 – 2018. Michelle Bachelett. Véase en <http://michellebachelet.cl/programa/>.
- Social Security Administration (SSA). 2011. "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011". (Released February, 2012). Véase en <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/index.html>.
- Superintendencia de Pensiones 2014^a. "Seguro de Cesantía". Véase en <http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6106.html>.
- _____. 2014b. "Seguro de Cesantía. Beneficiarios. Diciembre 2011 en adelante". Véase en <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sces&item=benef>.
- Velásquez, Mario. 2010. "Seguros de Desempleo y reformas recientes en América Latina" Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 99. División de Desarrollo Económico. Enero. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____ 2005. “Seguro de Desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización” en Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento OIT, Santiago de Chile. Véase en <http://www.oitchile.cl/pdf/publicaciones/pro/pro016.pdf>.
- _____ 2003. “Seguros de Desempleo. Objetivos, características y su aplicación en América Latina”. Serie: Financiamiento del Desarrollo N° 133. Unidad de Estudios Especial. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Véase en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/12714/P12714.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- Weller, J. (Compilador), 2009. “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica. Documento de proyecto”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Véase en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/35456/2008-878-W226-Costa_Rica.pdf.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

154. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina, Mario Daniel Velásquez Pinto (LC/L.3877), 2014.
153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L. 3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industria según la base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L. 3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Mas (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman y Matilde Mas (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org