
financiamiento del desarrollo

La protección frente al
desempleo en América Latina

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Unidad de Estudios Especiales

Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, diciembre del 2005

gtz

Este documento fue preparado por Mario Velásquez Pinto (mvelasquez@manquehue.net), consultor del proyecto "Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe" (GER/01/031). Este es un proyecto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva a cabo en la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo financiero de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El autor agradece los comentarios de Mariana Schkolnik, a una primera versión de este trabajo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4197

ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322856-2

LC/L.2470-P

N° de venta: S.05.II.G.217

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
A. La protección frente al desempleo	9
I. Las políticas de mercados de trabajo	10
II. La experiencia internacional.....	11
B. Mercados de trabajo en América Latina y protección social	13
C. Las políticas de mercados de trabajo en América Latina	19
I. Las políticas activas	20
1. Creación de empleo	21
a) Programas de empleo directo.....	21
b) Incentivos a la contratación	23
2. Capacitación laboral.....	24
3. Servicios de empleo	26
II. Las políticas pasivas	28
1. Los seguros de desempleo.....	28
2. Las indemnizaciones por despido	37
3. Cuentas de ahorro individual por desempleo	39
4. El pre – aviso de despido.....	40
D. Principales resultados de las evaluaciones	43
I. En políticas activas	44
1. Los programas de creación directa de empleos.....	44
2. Los subsidios a la creación de empleo en el sector privado.....	45
3. Capacitación para el trabajo a población desempleada	46
4. Servicios de empleo	48

II. En políticas pasivas	49
1. Las indemnizaciones por despido y las cuentas de ahorro individual por desempleo	50
2. Los seguros de desempleo	51
a) Argentina	52
b) Brasil.....	52
c) Chile.....	53
d) Uruguay.....	54
Conclusiones	55
Bibliografía	59
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	63

Índice de cuadros

Cuadro 1	Distribución del Gasto en Políticas Activas en OECD (2001 – 2002) y en Economías en Transición (1998).....	12
Cuadro 2	América Latina: Empleo Informal	15
Cuadro 3	América Latina: Asalariados Cotizantes en S.Social.....	17
Cuadro 4	Características de diseño de algunos programas recientes de empleo directo.....	22
Cuadro 5	Programas de subsidio a la contratación.....	23
Cuadro 6	Programas seleccionados de capacitación a desempleados en América Latina	25
Cuadro 7	Intermediación laboral en Brasil, Chile y México.....	27
Cuadro 8	Seguros de desempleo en América Latina	31
Cuadro 9	Indemnizaciones por años de servicios.....	38
Cuadro 10	Cuentas de ahorro individual y pre-aviso de despido	41
Cuadro 11	Costo de indemnizaciones por despido, cuentas individuales y pre - aviso	49
Cuadro 12	Cobertura de los seguros de desempleo	51
Cuadro 13	Afiliados con derecho a beneficios.....	54

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina, PIB 1990 - 2004	14
Gráfico 2	América Latina:Tasa de Desempleo, 1990 - 2003.....	15
Gráfico 3	América Latina: Desempleo e Informalidad, 2003.....	16
Gráfico 4	Gasto público en políticas de mercado de trabajo	20

Resumen

Frente a una elevada y persistente desocupación, y significativas dificultades de los países de América Latina para sostener un patrón de crecimiento económico sostenido en las dos últimas décadas, el problema de la protección frente al desempleo ha sido uno de los principales temas que ha concentrado la atención de los gobiernos, y se ha instalado como uno de los objetivos de las políticas públicas. Sin embargo, debido a que las economías latinoamericanas exhiben una significativa segmentación derivada de la existencia de un sector informal, que bordea en promedio el 47% del empleo no agrícola, así como por la existencia de un segmento de trabajadores que presenta una alta inestabilidad en sus ocupaciones, la búsqueda de soluciones eficaces en esta materia enfrenta particulares grados de complejidad.

En efecto, y no obstante el marcado esfuerzo de los últimos años en la Región por desarrollar nuevas herramientas para proporcionar una mayor protección a quienes pierden su empleo y buscan su reinserción laboral, y que van desde los tradicionales esquemas de indemnizaciones por despido o seguros de desempleo hasta la creación más reciente de cuentas de ahorro individual, los resultados siguen siendo modestos, lo que se expresa en una baja cobertura de trabajadores protegidos. El análisis del instrumental disponible sugiere que ello sería la consecuencia directa del uso de diseños convencionales que suponen la existencia de relaciones laborales formales y relativamente estables, y requieren además que el desempleo se mantenga dentro de rangos compatibles con las posibilidades de financiamiento contributivo, y que su duración no sea prolongada.

En definitiva, avances significativos de la protección frente al desempleo están condicionados no sólo a la incorporación de programas no contributivos que permitan ampliar la protección a grupos no considerados en los diseños convencionales, sino que también con la aplicación de políticas activas de mercados de trabajo, ya que en estos casos las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal sino que, precisamente, obedecen al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella. Y es esta combinación entre políticas activas y pasivas, la que presenta el potencial de lograr resultados mayores que el posible de obtener con cada instrumento individualmente considerado, teniendo en cuenta que la combinación óptima de ellos, dependerá de las características económicas e institucionales de cada uno de los países.

Introducción

En este documento se presenta un panorama general del estado de la protección frente al desempleo en América Latina. El enfoque utilizado adopta la perspectiva de la protección en mercados laborales segmentados, considerando que esta es una de las principales características de los mercados de trabajo en la Región.

De este modo, el conjunto de políticas bajo análisis son las denominadas políticas de mercados de trabajo, que consideran a su vez, aquéllas de carácter activo, como los programas de empleo directo, de incentivos a la contratación, de capacitación laboral y los servicios de información e intermediación. Al mismo tiempo, se identifica y analiza el funcionamiento de los principales instrumentos disponibles en el campo de las políticas pasivas, tales como las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y las instituciones más recientes bajo la modalidad de cuentas de ahorro individual para desempleo.

Los principales resultados obtenidos indican que en materia de políticas activas se han generado avances importantes en años recientes, y que la efectividad de cada programa está condicionada por la fase del ciclo económico en que operan y ello constituye una guía metodológica para apoyar las decisiones de activar o desactivar este tipo de políticas. Por su parte, en materia de políticas pasivas, se observa un intenso proceso de búsqueda de mejores alternativas a los sistemas convencionales como las indemnizaciones por despido y los seguros de desempleo, mediante la creación de cuentas de ahorro individual. Sin embargo, estas últimas presentan limitaciones de cobertura y no garantizan necesariamente el financiamiento para

beneficios considerados suficientes. De ahí que la combinación de instrumentos de protección sea una vía a explorar para obtener mejores resultados y en este sentido, la reciente experiencia de Chile, que combina los tres instrumentos señalados, proporcionará una base empírica para evaluar sus potenciales ventajas.

El documento se organiza a partir de un primer capítulo destinado a revisar las diversas opciones y modalidades de protección frente al desempleo. En el segundo apartado, se analiza la información reciente sobre la evolución y características de los mercados de trabajo de la Región. En los capítulos tercero y cuarto, por su parte, se identifica y caracteriza los distintos instrumentos en los ámbitos de políticas activas y pasivas implementadas en los países, y se revisan los resultados de las evaluaciones disponibles, respectivamente. Finalmente, en la última sección se presentan las principales conclusiones.

A. La protección frente al desempleo

En América Latina, los países han abierto sus economías e implementado un conjunto de reformas económicas que han aumentado el grado de interdependencia con el resto del mundo. Este proceso ha potenciado nuevas oportunidades de crecimiento, pero al mismo tiempo ha generado nuevas incertidumbres; entre éstas, la de un mayor riesgo de desempleo. Ello ha puesto en evidencia la importancia de contar con instrumentos eficaces de protección tanto evitar las significativas pérdidas económicas y sociales asociadas a la cesantía, así como para impedir que la desprotección se torne en sí misma en fuente de inestabilidad que impida el crecimiento y desarrollo de la Región.¹

El instrumental disponible para enfrentar el riesgo de desempleo está conformado por un conjunto de opciones (formales e informales) según sea el tipo de estrategia a implementar.² Una primera categoría es aquella orientada a la *reducción del riesgo de desempleo*, la que incluye mecanismos que disminuyen la probabilidad de estar desocupado o bien aumentan la probabilidad de abandonar tal condición si se enfrenta dicha contingencia. Esta alternativa, también denominada como³ de *autoprotección*, está destinada a reducir la probabilidad de que se produzcan eventos no deseados, y en ella se inscriben las políticas que favorecen el crecimiento estable, las que incentivan la inversión, los equilibrios externos y fiscales, y también

¹ Véase De Ferranti, et al. (2000).

² Véase Vodopivec y Raju (2003)

³ De Ferranti y otros (2000)

las que se orientan a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo a través de la inversión en capital humano, en información e intermediación laboral.

Una segunda categoría comprende las **respuestas a eventos no deseados**, mediante instrumentos que permiten generar una rápida y flexible respuesta frente a shocks, como los programas de empleo público, especialmente cuando operan como programas complementarios a otras políticas. También se consideran en ella, desde los arreglos informales mediante la venta de activos, hasta los beneficios de la asistencia social y subsidios generales; los servicios de asistencia en la búsqueda de empleo y subsidios especiales a la contratación adicional de mano de obra.

Finalmente, en una tercera categoría se incluyen todos aquellos instrumentos o programas destinados a **reducir los efectos del desempleo**. En ésta se cuentan como estrategias posibles la diversificación de portafolio; como las inversiones en capital humano, por ejemplo, y los seguros propiamente tales. En este último caso se encuentran contenidas las estrategias de aseguramiento frente al desempleo, que van desde arreglos familiares informales, hasta los seguros personales, o autoseguros disponibles en el mercado. También pertenecen a esta categoría las que se definen en el ámbito de las políticas públicas, como los seguros de desempleo, la asistencia al desempleado, las cuentas de ahorro individual y los mecanismos de indemnizaciones por despido entre otras.

En los capítulos siguientes se identifica y analiza el instrumental disponible que disponen los países para enfrentar la contingencia del desempleo, los que corresponden a las dos últimas categorías señaladas, y que se definen como políticas activas y pasivas.

I. Las políticas de mercados de trabajo

Desde el punto de vista de la naturaleza del instrumental que disponen los gobiernos para enfrentar el riesgo de desempleo, es posible identificar las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo.⁴ Entre las primeras, se inscriben aquéllas que afectan el nivel y composición del producto y por su intermedio el empleo y las remuneraciones. Se trata en consecuencia de un amplio conjunto de políticas de diversa naturaleza (fiscales, monetarias, de ingresos, sociales etc.) en las cuales intervienen diversas instituciones que exceden el ámbito de los Ministerios de Trabajo.

Las políticas laborales por su parte, son aquellas que actúan en el ámbito de la regulación de las condiciones de trabajo; ya sea en los términos de su inicio y término, así como en el resguardo de diversos derechos laborales y de seguridad social, como la vigencia de salarios mínimos, condiciones de seguridad e higiene, derechos de sindicalización y huelga, entre otros aspectos normativos.

Finalmente, las políticas de mercado de trabajo son aquellas destinadas a enfrentar o evitar el desempleo y apoyar a la fuerza de trabajo en riesgo de desocupación, mediante una intervención directa a través de la implementación de *políticas activas y pasivas*. Entre las primeras se incluyen los programas de capacitación, los servicios de intermediación laboral o servicios de empleo, y la generación directa o indirecta de empleo. Las políticas pasivas, por su parte, principalmente se orientan a proporcionar ingresos a quienes han perdido su empleo, aunque un diseño óptimo supone una estrecha vinculación de sus beneficiarios con los programas de capacitación e intermediación durante el período de búsqueda de empleo.

En todo caso es necesario destacar que las políticas de mercado de trabajo no sólo se definen en relación a evitar el desempleo, sino que, en especial las de carácter activo, también se orientan a

⁴ Esta clasificación es desarrollada por Weller (2004).

mejorar la calidad de la oferta de trabajo o bien a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo, como los servicios de información e intermediación laboral. De hecho, la mayor importancia que éstas han adquirido desde los años noventa, se debe en gran medida a la revalorización del aporte de la fuerza de trabajo y su calidad en el crecimiento en un contexto de economías abiertas; a la existencia de grupos de trabajadores que presentan desventajas y alta vulnerabilidad en los mercados de trabajo y, también por la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica y aumentos del desempleo.

II. La experiencia internacional

Los países industrializados han tenido una larga experiencia en la implementación de Políticas de Mercados de Trabajo. Tales programas han llegado a ser muy relevantes tanto en países desarrollados como en economías en transición, debido a que muchos gobiernos han debido enfrentar problemas de desempleo y subempleo.

En efecto, en Europa en los años ochenta cuando la tasa de desempleo registró un aumento significativo, se generó un intenso debate respecto de qué tipo de políticas –activas o pasivas- sería más efectiva para enfrentar el problema. El clásico instrumental de los seguros de desempleo se había tornado insuficiente para cubrir al creciente número de desempleados, y las medidas flexibilizadoras de los mercados laborales aumentaban la cesantía desprotegida. Los seguros de desempleo además, fueron cuestionados respecto de su eficacia, debido a que se sostuvo que los beneficios proporcionados desincentivaban la búsqueda de un empleo. Así, muchos países terminaron por otorgar una mayor prioridad a las políticas activas de mercado de trabajo.

Respecto de las principales tendencias en esta materia, en los países industrializados existe información que permite comparar el gasto ejecutado en programas activos y pasivos. Para el período 1990 – 2002, en los países de la OECD el gasto promedio en políticas activas ha permanecido relativamente constante, alrededor de un 0,75% del producto interno bruto, no obstante aumentar entre 1992-1995 hasta un 1%.⁵ Por su parte, el gasto destinado a programas pasivos ha sido mayor aunque más fluctuante, y registra un significativo aumento en los años de crisis de comienzos de los noventa, alcanzando a un 2% del PIB. Esta mayoritaria participación de las políticas pasivas se presenta en todos los países, excepto en Italia, Noruega, Portugal y Suecia.

En cuanto a la composición del gasto en Políticas de Mercados de Trabajo en los países de la OECD, como se observa en el Cuadro 1, destaca el destinado a capacitación pues representa un 35,8% del total, mientras que en servicios de empleo así como en subsidios al empleo las proporciones alcanzan a un 24,5% y 19,5%, respectivamente. Además se observan cambios de tendencias en relación con la década pasada, ya que se incrementan los programas de asistencia a la búsqueda de empleo estrechamente vinculados con los beneficiarios de los seguros de desempleo; se avanza en la interrelación de servicios con ventanilla única de atención; y en general se observa una mayor búsqueda de correspondencia con las condiciones de mercado, al orientar los servicios de capacitación y de intermediación en función de las calificaciones y habilidades de trabajo específicas que ejercen las empresas en los mercados.

⁵ Véase Betcherman et al. (2004), en quien se basa este apartado.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS EN OECD (2001 – 2002)
Y EN ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN (1998)
(Porcentajes)

Países	Servicios Empleo	Capacitación	Subsidios a la contratación	Microempresas	Otros	Total ^b
OECD ^a	24,5%	35,8%	19,5%	2,5%	19,1%	0,81%
Economías en transición ^c						0,25%

Fuente: Betcherman 2004.

a: Porcentajes del total del gasto en políticas activas

b: Porcentajes sobre el PIB.

c: Países de Europa del Este que han adoptado reformas para el desarrollo de mercados.

En el caso de las economías en transición por su parte, se observa que el gasto total en políticas activas se sitúa en el rango inferior de los países desarrollados. La evidencia señala además que en un grupo de países como República Checa, Croacia, Estonia y Rusia, el gasto es menor a un 0,15% del PIB, mientras que en otro (Eslovaquia, Polonia, Hungría y Bulgaria), los gastos representan entre un 0,34% y 0,54% del PIB.⁶

El autor sostiene además que, no obstante la inexistencia de estadísticas sistemáticas, algunos estudios disponibles sugieren que los países de América Latina han invertido significativamente en años recientes en capacitación laboral y en programas de empleo, así como también han sido implementados ampliamente en Asia, privilegiando en este último caso, a las desarrolladas en las propias empresas.

⁶ Betcherman et al. op. cit.

B. Mercados de trabajo en América Latina y protección social

Considerar las características de los mercados de trabajo, como la evolución del desempleo y la composición del empleo, contribuye a delimitar los alcances de los sistemas existentes de protección frente al desempleo. En efecto, mercados de trabajo que operan con relativamente altas tasas de desempleo, o con proporciones significativas de la fuerza laboral en condiciones de informalidad, condicionarán fuertemente la efectividad de los sistemas de protección social, en particular si éstos últimos basan su diseño en esquemas contributivos de financiamiento. En contrapartida, las características de diseño de estos sistemas, como la modalidad de financiamiento, las condiciones de elegibilidad, así como su relación con otros instrumentos de protección, entre otros aspectos, proporciona una base de análisis que permite conocer sus efectos asociados, ya sean sobre las decisiones de contratación y despido, sobre el tipo de contratos, y en general respecto de su impacto en los mercados de trabajo y en la eficacia de la propia protección que buscan proporcionar.

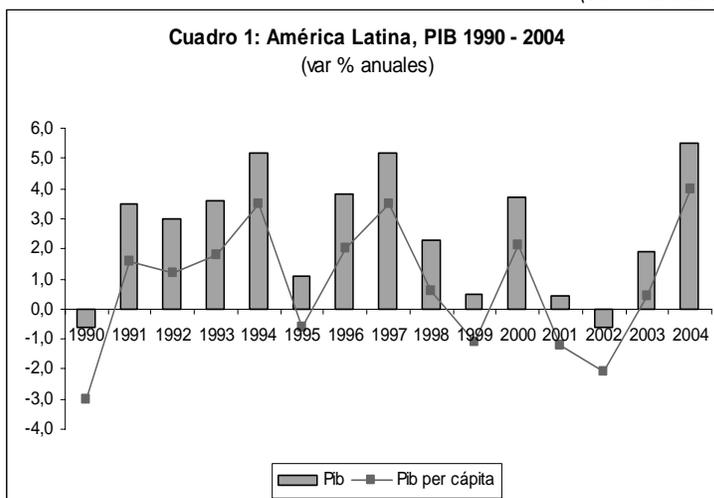
Desde el punto de vista de los sistemas de protección social en la Región, Bertranou (2004) señala que no obstante que éstos han evolucionado de un modo heterogéneo, todos cuentan con programas de carácter contributivo y no contributivo. Esta distinción que alude a la naturaleza del financiamiento así como de las condiciones de elegibilidad o de adquisición de los beneficios, lo cual es central para determinar el alcance de la protección en cada caso.

Los programas contributivos son aquellos que se basan en la existencia de aportes periódicos de empleadores, trabajadores y en algunos casos del Estado. Usualmente incorporan a trabajadores asalariados, y en el caso específico de la protección frente al desempleo, estos sistemas requieren de regularidad en los aportes, lo que supone además un grado necesario de estabilidad en el empleo. Este es el caso de instrumentos tales como las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo, las cuentas de ahorro individual, entre otras. Los programas no contributivos por su parte, se financian básicamente con impuestos, no dependen de la historia contributiva de sus beneficiarios, y pueden adoptar una amplia gama de alternativas; desde proporcionar beneficios universales a programas focalizados en grupos específicos de beneficiarios. En estos se encuentran los programas de asistencia social a los desempleados, así como los programas de empleo directo aplicados de preferencia en situaciones de crisis.

Las consideraciones señaladas sirven de base para analizar los principales rasgos que han caracterizado el funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina en los últimos años, y en consecuencia, identificar los elementos que condicionan la operación y alcance de los sistemas de protección a los desempleados.

El desempeño de los mercados de trabajo en América Latina en los últimos 15 años, se ha enmarcado en un contexto de profundos cambios económicos y sociales derivados de la apertura comercial y financiera con los mercados externos, y de un débil e inestable desempeño en materia de crecimiento económico. En efecto, durante estos años el crecimiento del PIB sólo alcanzó un promedio anual de 2,6%, y un 0,8% de aumento medio del producto por habitante; y adicionalmente, como se observa en el gráfico 1, este bajo crecimiento ha sido acompañado por un alto grado de inestabilidad.⁷

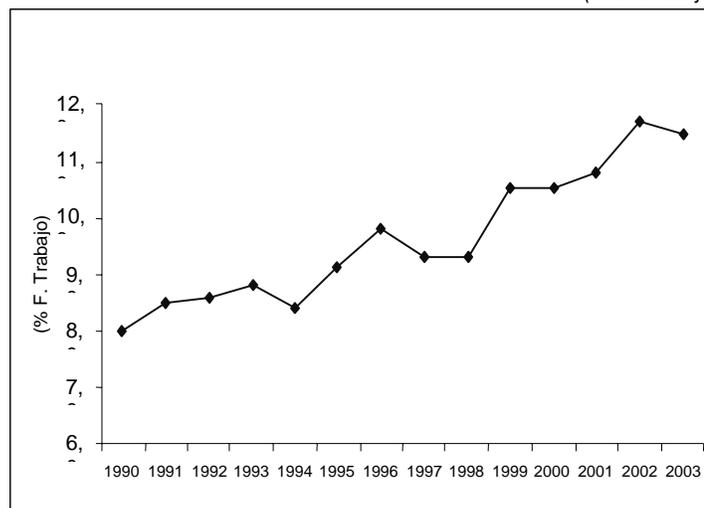
Gráfico 1
AMÉRICA LATINA, PIB 1990 - 2004
(var % anuales)



Fuente: Cepal (2004).

⁷ OIT (2002)

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO, 1990 - 2003
 (% F. Trabajo)



Fuente: OIT (2004)

Complementario con el bajo dinamismo de la actividad económica, la Región ha presentado una también disminuida capacidad de generación de empleo productivo, el que junto con un masivo y persistente desempleo, como se observa en el Gráfico 2, surgen como las expresiones más claras del deterioro de las condiciones de trabajo de los últimos años. En efecto, la tasa de desocupación abierta promedio para el conjunto de los países se sitúa en un 9,6% de la fuerza de trabajo, la mayor desde 1980, y registrando una marcada tendencia al alza.

También destaca el alto grado de segmentación que presenta su estructura de mercados, y que se expresa en la presencia de un sector informal que abarca, en promedio para los años considerados, a un 45,9% del empleo total urbano y que ha registrado una tendencia creciente (véase Cuadro 2). Ello indica que alrededor de la mitad de las ocupaciones disponibles se desarrollan bajo condiciones de desprotección laboral, generan bajos ingresos y muestran un escaso aporte en términos de productividad. Al respecto, la OIT afirma⁸ que siete de cada diez nuevos puestos de trabajo han sido de naturaleza informal desde 1990, y que éstos se concentran especialmente entre mujeres.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA: EMPLEO INFORMAL
 (% del empleo total urbano)

Años	Total	Hombres	Mujeres
1990	42,8	39,4	47,4
1995	46,1	42,7	51,0
2000	46,9	44,5	50,3
2001	46,3	43,8	49,7
2002	46,5	44,3	49,4
2003	46,7	44,1	50,1

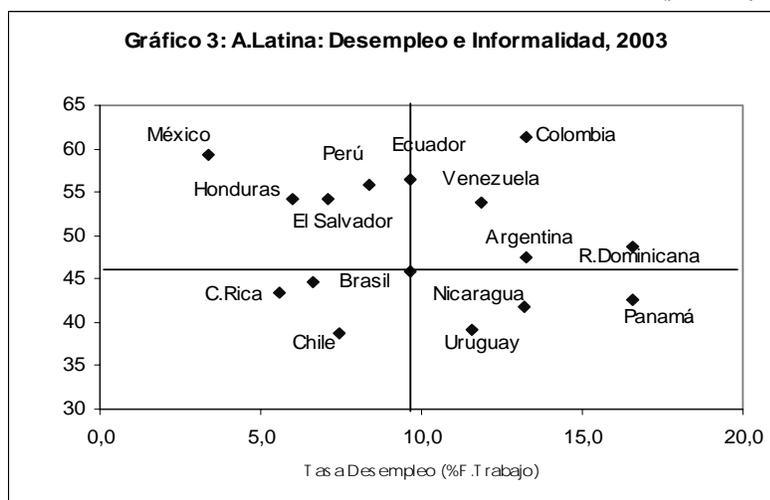
Fuente: OIT(2004).

⁸ OIT (2003),

En el gráfico 3, se muestra la posición de los países en función de la tasa de desempleo abierto y de la proporción del empleo informal durante el año 2003, en torno a los valores promedio respectivos, observados para la Región en su conjunto.

En primer lugar, se observa que nueve de los quince países analizados muestra tasas de informalidad superiores al promedio. De éstos, los situados en el cuadrante superior izquierdo, presentan al mismo tiempo tasas de desempleo relativamente bajas, como los casos de México y Perú, ampliamente estudiados en la literatura, y que sugieren que ante una caída en el dinamismo en la actividad económica no se observen aumentos correlativos del desempleo sino que más bien tiende a predominar un ajuste por la vía el aumento de ocupaciones de baja productividad y carentes de protección social. En contraste, en el cuadrante inferior derecho, países como Panamá, Uruguay y Nicaragua muestran menores proporciones relativas de empleo informal, sin embargo presentan las mayores tasas de desempleo de la Región.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO E INFORMALIDAD, 2003
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia según OIT

Por otra parte, en el cuadrante superior derecho, se encuentran países como Colombia, Venezuela, Argentina y República Dominicana, en los cuales tanto la informalidad como el desempleo superan los promedios respectivos de la Región. Finalmente, en una mejor posición relativa se sitúan Costa Rica, Chile y Brasil, ya que comparten características de menor desempleo e informalidad relativa en el empleo, respecto del resto de los países de la Región.

La información revisada confirma la existencia de un elevado y persistente riesgo de desempleo, junto con una marcada segmentación de los mercados que deriva en elevadas proporciones de la población ocupada que se desempeña bajo condiciones de informalidad y por tanto asociada con altos niveles de desprotección. Los antecedentes presentados en el Cuadro 3, permiten obtener una aproximación de ello, ya que muestra el grado de participación de los asalariados en los sistemas de protección social, mediante el indicador que relaciona el número de trabajadores que se encuentra cotizando para estos efectos, ya sea que éstos pertenezcan a los sectores informales y formales de la economía.

Los antecedentes indican que la proporción de asalariados que cotizan para obtener los beneficios otorgados por los programas de seguridad social ha disminuido respecto de 1990; y que ello se verifica tanto en los trabajadores formales como entre los informales. Destaca además, que

la protección de los asalariados formales triplica a la reportada en el caso de los trabajadores dependientes del sector informal, lo cual indica que si bien la formalidad no es garantía de protección, al menos aumenta significativamente la probabilidad tener acceso a beneficios sociales.

Cuadro 3
AMÉRICA LATINA: ASALARIADOS COTIZANTES EN S.SOCIAL
(% sobre el total)

Años	Sector Informal ^a	Sector Formal	Total
1990	29,2	80,6	66,6
1995	24,2	79,3	65,2
2000	27,2	79,6	64,6
2001	27,7	28,6	65,3
2002	26,2	78,9	63,7
2003	26,2	79,3	63,6

Fuente: OIT(2004).

a: En el sector informal se incluyen a trabajadores domésticos y trabajadores de empresas pequeñas.

Adicionalmente, también resulta de utilidad considerar los resultados de un estudio reciente que relaciona el dinamismo de los mercados laborales con la situación de protección de la fuerza de trabajo ocupada.⁹ Este muestra para siete países estudiados, que la proporción de contribuyentes a la seguridad social entre los asalariados para el período 1992 – 2002 cayó en Argentina, Bolivia, Nicaragua y Perú, mientras que se mantuvo relativamente constante en Brasil, Chile y Ecuador.

En definitiva, los principales rasgos que han caracterizado la evolución económica y de los mercados de trabajo en los países de la Región, muestran que tanto por la persistencia del desempleo abierto, así como por la creciente importancia del empleo informal, las posibilidades de contar con una adecuada cobertura frente a un conjunto de riesgos, y en particular el de desempleo, se encuentra disminuida. A ello contribuye la mayor importancia de programas de naturaleza contributiva que precisan la existencia de relaciones de trabajo no sólo formales, sino que además estables en el tiempo; condiciones esenciales para reunir los requisitos de elegibilidad que otorgan el acceso a los beneficios.

Es en este contexto, de aumento del desempleo, y de significativas dificultades de los países de América Latina para enfrentar emergencias y retomar el crecimiento, que también ha resurgido el interés por implementar políticas activas de mercados de trabajo a través de programas de capacitación, intermediación laboral y programas de empleo directos e indirectos. De este punto de vista, el conjunto de políticas de mercado de trabajo es identificable como el instrumental disponible de política pública para enfrentar el evento del desempleo, no obstante que, como se señaló con anterioridad, éstas también cumplen un rol significativo en la modernización de los mercados de trabajos en un contexto de globalización.

⁹ Bertranou, F. (2004) op. cit. y especialmente el trabajo de Gasparini, L y Bucheli, M. en dicha publicación.

C. Las políticas de mercados de trabajo en América Latina

La implementación de Políticas de Mercados de Trabajo es visualizada como un conjunto de políticas de intervención de los gobiernos destinadas a enfrentar el riesgo y las consecuencias del desempleo. Y su aplicación se justifica por la existencia de determinadas fallas de mercado, como la carencia de opciones de crédito al financiamiento de microempresas, en asimetrías de la información,¹⁰ o bien por la falta de incentivos que se presentan para la inversión privada destinada a la capacitación en habilidades generales.

Con su puesta en aplicación se busca fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral); aumentar la cantidad demandada de trabajo (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (con los servicios de empleo). También estas políticas están enfocadas hacia desempleados de largo plazo, y en particular de grupos de trabajadores con mayor vulnerabilidad (capacitación de jóvenes).

En el caso de las políticas pasivas, y en especial de los seguros de desempleo así como los programas asistenciales y de transferencias, éstas son implementadas con el objetivo de corregir fallas de mercado,¹¹ ya que en una hipotética situación en la que el aseguramiento frente a la contingencia del desempleo se confiara al funcionamiento de empresas

¹⁰ Véase Samaniego (2002)

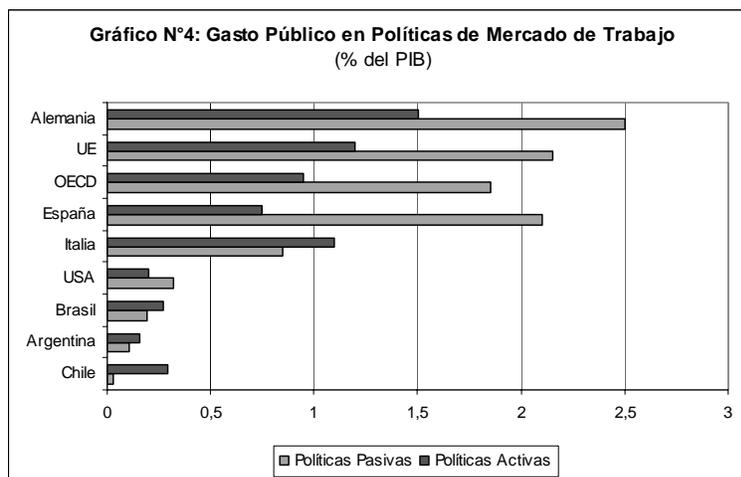
¹¹ Véase Velásquez (2003)

aseguradoras que operan en condiciones de mercado, no se lograría un aseguramiento óptimo. En efecto, una solución de mercado no es posible de lograr debido al *riesgo de abuso*, que se produce por la disminución de los esfuerzos de los asegurados para evitar la ocurrencia del desempleo, lo que aumenta la intensidad de uso del sistema. En segundo término, como los mayormente beneficiados serían quienes presenten un riesgo de cesantía mayor, en un sistema de aseguradores privados los precios (o primas) del seguro tenderían a aumentar, y se terminaría finalmente por cubrir a una ínfima proporción de la fuerza de trabajo: este es el efecto de *selección adversa*. Y, finalmente, el *riesgo sistémico*, que se expresa como el riesgo de desempleo masivo vinculado al ciclo económico, puesto que en tal caso, no existe independencia entre los eventos de desempleo de los asegurados.

Las razones expuestas justifican en consecuencia la existencia de una política pública para proporcionar protección frente al riesgo de desempleo, y en estos casos, las cuestiones de diseño son fundamentales para evitar efectos no deseados en los mercados de trabajo, así como para asegurar su eficacia en la protección ante la pérdida del empleo y la insuficiencia de ingresos.

Al comparar los recursos asignados a la aplicación de políticas activas y pasivas en algunos países del cono sur latinoamericano se observa una apreciable diferencia de magnitudes respecto de países desarrollados. Como se muestra en el Gráfico 4, mientras que en 1996 el promedio que la Unión Europea destinó a políticas activas y pasivas fue de 3,35% del PIB y para la OCDE fue de 2,80%; mientras que en 2000 en Argentina se asignó el 0,27%, un 0,46% en Brasil y en Chile un 0,32%.

Gráfico 4
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO
(% del PIB)



Fuente: OIT (2003)

I. Las políticas activas

En la actualidad las políticas activas de empleo conforman una batería de instrumentos destinada hacia el objetivo fundamental, aunque no único, de enfrentar el desempleo, y que se orienta hacia distintos grupos de trabajadores, en particular aquellos que presentan situaciones severas de desventaja en materia ocupacional. Las principales se revisan a continuación.

1. Creación de empleo

En este tipo de programas activos de mercado de trabajo cabe distinguir tres categorías: los subsidios al empleo regular en el sector privado, la creación directa de empleo en el sector público y en el sector sin fines de lucro y la asistencia al desarrollo de microempresas y a la creación de autoempleo.¹²

a) Programas de empleo directo

Este tipo de programas consiste en la contratación directa de trabajadores mediante la realización de proyectos de interés público ejecutados por empresas y otras organizaciones sociales, que cuentan con financiamiento fiscal. Se trata generalmente de empleos transitorios y de baja productividad, requieren de la participación de gobiernos locales para su implementación y que pueden ser activados en plazos breves.¹³ La activación de este tipo de programas obedece generalmente al propósito de actuar como instrumento contracíclico, especialmente cuando se observa un repunte del desempleo.

Son los aspectos de diseño y operativos los adquieren especial importancia en términos de efectividad. Entre estos destacan la adecuada focalización, condición que suele resolverse mediante un salario equivalente a una fracción del salario mínimo o ligeramente menor al que perciben trabajadores no calificados. En materia operativa, la evidencia disponible sugiere que la participación de terceros como organizaciones sin fines de lucro o contratistas del sector privado tienen efectos positivos, lo que al mismo tiempo contribuye a asegurar la necesaria transparencia en el uso de los recursos.

¹² Este tipo de política activa no se desarrolla en este documento, ya que excede los propósitos del presente estudio.

¹³ Véase Marinakis (2002).

CARACTERÍSTICAS DE DISEÑO DE ALGUNOS PROGRAMAS RECIENTES DE EMPLEO DIRECTO

Países / programas	Financiamiento principal	Administración	Tipo de Proyectos
Argentina "Trabajar II" (1997-1998)	Banco Mundial y Presupuesto Nacional. Los organismos ejecutores cubren costos no salariales.	Gestión del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los niveles central, regional y provincial. Ejecución de proyectos a través de municipios, agencias y ONG.	Mantenimiento y construcción de infraestructura física o social, incluyendo viviendas sociales.
Argentina "Programas Jefes y Jefas de Hogar" (2004)	Presupuesto Nacional.	Gestión central desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Ejecución a nivel local a través de organismos ejecutores acreditados que pueden ser públicos o privados sin fines de lucro. Existen consejos consultivos (que incluyen a representantes de trabajadores y empresarios) a nivel local para el control de los programas.	Contraprestación se define después de la inscripción al programa; puede consistir en trabajos de limpieza y mantenimiento de infraestructura, pero también en la participación en cursos de capacitación.
Bolivia "Plan Nacional de Empleo de Emergencia I" (2002)	Recursos de cooperación internacional	Gestión central desde el Directorio Único de Fondos. Ejecución a nivel local a través de entidades mayoristas (generalmente ONG).	Limpieza, mantenimiento y construcción de infraestructura.
Chile "Programas de Empleo Directo" (2004)	Presupuesto Nacional	Gestión central desde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Identificación y contratación de beneficiarios generalmente en forma descentralizada a través de los municipios.	Limpieza, mantenimiento de infraestructura.
Perú "A Trabajar Urbano" (2004)	Presupuesto Nacional y contribuciones de beneficiarios de las obras u organizaciones	Gestión central desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y descentralizada a través de 26 oficinas zonales. Las obras se seleccionan a través de un concurso de proyectos. Los organismos ejecutores pueden ser organismos públicos, ONG o empresas privadas.	Limpieza, mantenimiento y construcción de infraestructura.
Uruguay "Programa de Actividades Comunitarias" (2004)	Presupuesto Nacional, Fondo de Reversión Laboral e Intendencias Departamentales (para materiales y herramientas)	Gestión Central desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Vivienda. Identificación y contratación de beneficiarios en forma descentralizada a través de las Intendencias Departamentales.	Limpieza, mantenimiento de infraestructura, confección de mobiliario urbano y prestaciones comunitarias.

Fuente: Reinecke 2004.

b) Incentivos a la contratación

Operan mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social de cargo del empleador, y bajo el supuesto de que al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores contratados, aumentará la cantidad demandada de trabajo.

Del mismo modo que en los programas de empleo directo, el monto del subsidio se establece como una fracción del salario mínimo o su equivalente, con lo cual se genera un efecto de focalización por autoexclusión, puesto que así se torna más relevante para trabajadores menos calificados y de bajos salarios. Sin embargo, el menor costo relativo puede tener un efecto no deseado, pues reduce el impacto en la contratación efectiva derivada de la reducción del costo salarial.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que la efectividad de este tipo de programas está relacionada estrechamente con el ciclo económico. En efecto, si las empresas no prevén un aumento de la demanda por su producción, lo cual es una característica esencial de períodos contractivos, éstas estarán renuentes a contratar, aún con la existencia del subsidio. Por otra parte, en fases de recuperación, el subsidio puede ser redundante, y así, terminar financiando parcialmente nuevos empleos que de todas maneras se habrían creado. Sin embargo, cuando la etapa del ciclo económico corresponde con el inicio de una recuperación, este instrumento puede constituir un estímulo para anticipar decisiones de contratación.

Dado que el uso de este instrumento depende de decisiones del sector privado, ello sugiere que los empleos generados serían genuinamente productivos. Sin embargo, éstos son cuestionados en cuanto a su eficiencia debido al efecto “peso muerto”; es decir, que se trataría de ocupaciones que se habrían generado, independientemente del subsidio. Junto a lo anterior, también se argumenta que estos programas tienden a generar el “efecto sustitución” al contratar trabajadores a costo subsidiado a expensas de sustituir empleos no subsidiados. Finalmente, un tercer aspecto a tener en cuenta se domina el “efecto desplazamiento”, y que operaría en contra de empresas que no son cubiertas por este mecanismo.

Cuadro 5
PROGRAMAS DE SUBSIDIO A LA CONTRATACIÓN

Problema de Mercado de Trabajo	Diseño de Intervención	Resultado	Comentarios
Argentina: Proempleo Fuerte reducción del empleo en sectores geográficos.	Recepción de un voucher, el cual da derecho a contratar a un salario subsidiado de \$ 150 mensuales para trabajadores mayores de 45 años y de \$ 100 para menores de 45 años. El salario mínimo era de \$ 200.	Efecto significativo en el empleo en el sector privado (&% respecto de los no participantes), aunque sin efectos significativos en otros aspectos.	Una posible razón de la baja participación es el costo asociado con la contratación, lo que podría limitar su impacto al aumentar la escala del Programa.
Chile: Proempleo, Bonificación a la contratación de mano de obra (SENCE)	Subsidio a las nuevas contrataciones por un 40% del salario mínimo durante un máximo de 4 meses más una bonificación equivalente a US\$ 76 para cubrir costos de capacitación	Aumenta la probabilidad de empleo entre los beneficiarios, y tiene un efecto positivo sobre los ingresos.	Este Programa presenta mejores resultados que los programas de empleo directo, así como un menor costo asociado, alta satisfacción de los beneficiarios. Se recomienda su continuidad.

Fuente: Betcherman (2004) y Universidad de Chile (2004).

2. Capacitación laboral

Existe una estrecha relación entre el grado de adaptación de los recursos humanos con la capacidad de las economías para crecer mediante aumentos de la productividad, de modo que un mayor capital humano adquiere una importancia decisiva, por cuanto contribuye a una movilidad de los recursos humanos entre sectores productivos y refuerza el aumento de la productividad en el puesto de trabajo.

Las políticas de capacitación laboral encuentran su fundamento por fallas de mercado, que se generan por la falta de incentivos para invertir en entrenamiento general. En cambio cuando se trata de entrenamiento específico al puesto de trabajo, sí existen incentivos, puesto que dicha inversión puede ser recuperada al nivel de la propia empresa.

Así, los programas de subsidios, franquicias o incentivos públicos a la capacitación laboral se concentran en entrenamiento general y en la facilitación del aprendizaje en empresas formales organizadas a través de sectores productivos, en orden a maximizar economías de escala e internalizar los efectos asociados al incremento de productividad del aprendizaje. En todo caso, este tipo de políticas es cada vez más complementaria con el interés empresarial por calificar a su personal en habilidades generales debido a la adopción creciente de procesos productivos horizontales, funcionales con la utilización de las nuevas posibilidades tecnológicas; ventajas que son aprovechadas tanto por las grandes empresas, como por las de menor tamaño. Así, indirectamente, al disminuir el costo de la formación general en capital humano, también se apoya a los programas que se implementan en el puesto de trabajo en las empresas.

De este modo, los programas de capacitación para el trabajo, de acuerdo a los universos a los que están enfocados y el tipo de capacitación que ofrecen se orientan a tres grandes vertientes de la capacitación: a) la que atiende a poblaciones desocupadas o en riesgo de estarlo; b) la que atiende a población activa adulta, y c) los programas generales de aprendizaje y otros esquemas de capacitación para el trabajo a jóvenes durante la transición de la escuela al trabajo.¹⁴

Así, en materia de formación profesional, destaca la diversificación de las entidades de capacitación, pues se ha otorgado un papel creciente a las instituciones privadas, al tiempo que las funciones de las instituciones públicas se han ido circunscribiendo al financiamiento y la regulación de la actividad. Uno de los aspectos centrales de orientación de política ha sido adecuar la capacitación a las exigencias de la demanda, impulsando, por ejemplo, la capacitación continua del personal, como un factor de valor estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte se han desarrollado programas de formación profesional para grupos de desempleados con mayor vulnerabilidad, como jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo o para personas ocupadas en actividades de escasa productividad y bajos ingresos.

En cuanto a las políticas de capacitación a trabajadores desempleados, es crucial tener en cuenta el eventual efecto sustitución, ya que mejora las oportunidades de empleo del grupo capacitado por sobre los no capacitados, y además tiene un costo relativamente alto respecto de otros instrumentos, especialmente cuando la capacitación es más especializada. Además también en este tipo de políticas es posible que se registre el efecto de “peso muerto”, es decir, de aquellos que de todas maneras se hubiesen colocado, aún en ausencia de capacitación.

¹⁴ Samaniego (2002)

Cuadro 6

PROGRAMAS SELECCIONADOS DE CAPACITACIÓN A DESEMPLEADOS EN AMÉRICA LATINA

Programa	Argentina	Chile	México	Perú
	Projovent	Chilejovent	Probecat	Projovent
Objetivo	Incrementar las oportunidades de empleo para jóvenes desempleados de 16 a 29 años, de los estratos socioeconómicos de menores ingresos.	Incrementar la probabilidad de inserción laboral para los jóvenes de estratos de bajos ingresos, que enfrentan dificultades de integración económica y social a través de formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral.	Incrementar la probabilidad de inserción de personas con dificultades para acceder a un empleo, así como a trabajadores en esquemas de suspensión acordada de labores, a cursos de capacitación de corto plazo.	Facilitar el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado laboral formal a fin de brindar capacitación y experiencia laboral que respondan a los requerimientos del sector productivo.
Financiamiento	Gobierno/BID	Gobierno/BID	Gobierno/BID	
Antecedentes	Inicia a mediados de los noventa, a raíz de la crisis y de los altos índices de desempleo en jóvenes.	Inicia en 1994 para contener el alto desempleo en jóvenes	Inicia a mediados de los ochenta y se expande fuertemente y diversifica a raíz de la crisis de 1995.	El programa se inicia en agosto de 1996
Mecánica operativa	Es promovido por el Ministerio del Trabajo. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas que compiten en base a propuestas de capacitación. Asimismo, las evaluaciones son subcontratadas a instituciones externas. No se exige a las empresas la contratación de egresados.	El Ministerio del Trabajo financia la contratación de externa de cursos. Éstos se imparten bajo tres modalidades: capacitación y experiencia laboral en empresas; habilitación para la creación de microempresas agrícolas y forestales; aprendizaje alternado.	Es normado por el Ministerio del Trabajo y operado por los gobiernos estatales. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas que compiten en base a propuestas de Capacitación. Asimismo, las evaluaciones son subcontratadas a instituciones externas. Se exige a las empresas la contratación de un 70% egresados cuando se trata de mediana o gran empresa. Otras modalidades son la capacitación para autoempleo y la de empresas en suspensión acordada de labores.	Es promovido por el Ministerio del Trabajo y Promoción Social. Los cursos son ofrecidos por instituciones públicas y privadas seleccionadas que compiten. No se exige a las empresas la contratación de egresados. Plantea la incorporación progresiva de áreas marginales de las principales ciudades. Subsidios a madres para atención de sus hijos.

Fuente: Samaniego (2002).

3. Servicios de empleo¹⁵

Este tipo de políticas se ha revalorizado por su eficacia y bajo costo, y porque están destinadas a favorecer la convergencia entre la demanda y la oferta de trabajo, sino porque además pueden cumplir un rol de vínculo entre políticas pasivas y activas.

Desde el punto de vista de una asignación eficiente de recursos, la información es un insumo esencial para que los agentes adopten decisiones óptimas. En efecto, las empresas requieren información sobre la productividad de la oferta de trabajo disponible así como de los niveles de las remuneraciones prevalecientes para determinar su demanda por trabajo. Los trabajadores, por su parte, requieren conocer sobre las características de las vacantes ofrecidas y desarrollar así estrategias óptimas de búsqueda de empleo. Así, un adecuado flujo de información laboral debería tener positivos efectos en la disminución del desempleo al mejorar la búsqueda de empleo y también orientar las decisiones en materia de adquirir habilidades demandadas por el mercado.

La demanda por información en los mercados de trabajo es heterogénea, y esta diversidad no sólo se presenta en los casos más evidentes: como profesionales con experiencia versus trabajadores sin experiencia ni calificación, por ejemplo, sino que alude a diferencias significativas de productividad entre trabajadores con similares niveles de calificación, lo que involucra otros aspectos de más difícil evaluación y cuantificación, y por tanto su obtención trae asociado costos significativos.

Detectar los atributos que posee el trabajador y que son requeridos por la empresa es un proceso complejo y, en muchos casos, sólo es posible de obtener una vez transcurrido un período de prueba de la persona en el puesto de trabajo. Así, la presencia de información incompleta genera costos de transacción para los agentes, y tanto trabajadores como empleadores estarán dispuestos a utilizar los servicios de empleo (públicos o privados), en la medida en los beneficios asociados con la búsqueda desarrollada por las agencias sean mayores que sus costos, puesto que de otro modo se presenta como alternativa la autobúsqueda de empleo.

De lo anterior se deduce que existen condiciones para que se desarrolle un mercado de información e intermediación laboral. Sin embargo, también en este caso se presentan fallas de mercado que justifican la existencia de una política pública en esta materia. En efecto, en este caso se presentan externalidades, o una divergencia entre costos y/o beneficios privados respecto de los costos o beneficios sociales, derivados de la imposibilidad para una empresa de asignar derechos de propiedad exclusivos sobre dicha información, por lo que ésta adquiere las características de un bien público.

En la mayoría de los países desarrollados las oficinas de empleo son la agencia principal de gestión de políticas activas y pasivas hacia el mercado de trabajo, y desarrollan tres funciones básicas. La primera es el servicio de intermediación laboral, que consiste en asistir al desocupado en la búsqueda de empleo a través de bolsas de trabajo, su inscripción en un registro y apoyarle desde la confección de su currículum vitae, hasta informarlo acerca de cuáles son sus oportunidades laborales, entre otras tareas. La segunda, es administrar la prestación por desempleo y, finalmente, orientar al desocupado hacia los programas activos que son ofrecidos en el mercado. En definitiva, las oficinas de empleo son las agencias que coordinan todo el abanico de acciones relevantes para los desocupados.

Este tipo de programas tiene un alto potencial para mejorar la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo y reducir el desempleo por carencia o asimetrías de información, para lo cual un diseño óptimo supone una estrecha vinculación con los servicios de capacitación laboral y con

¹⁵ En su sentido amplio, incorporando las funciones de información, colocación e intermediación laboral

los sistemas de protección a los desempleados, en la medida en que las prestaciones monetarias, como las proporcionadas por los seguros de desempleo por ejemplo, son complementadas con servicios destinados a apoyar el proceso de reinserción en los mercados de trabajo.

Cuadro 7
INTERMEDIACIÓN LABORAL EN BRASIL, CHILE Y MÉXICO

	Brasil	Chile	México
Organismos	- SINE. Sistema Nacional de Empleo 1976	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) 1976	SNE . Servicio Nacional de Empleo
Estructura original	- Estructura descentralizada con instancias federal y estatal - Financiamiento público - Atraso tecnológico	- Organismo técnico del Estado - Estructura descentralizada - Relacionado con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. - Coordinación con Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)	- Regulado y supervisado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social - Estructura descentralizada - Recursos muy limitados en su origen.
Reformas	Fortalecimiento de SINE's estatales 1993 - Apertura a la participación de organismos sindicales y organizaciones no lucrativas en la intermediación. - Financiamiento del FAT 1990 - Transferencia de recursos a SINE's estatales con base en criterios de desempeño - 1000 puestos de atención	Reformas en 1997: - Mejora la focalización - Atención a población desplazada que requiere reconversión - Modificación del Sistema de Franquicia Tributaria	- Apoyo del Banco Mundial y del BID en el programa de modernización de los mercados de trabajo - Se renueva su equipo y se establecen sistemas de información - Transferencia a SEE's con base en indicadores de desempeño - Se establecen Comités técnicos tripartitas de supervisión - Se agregan unidades móviles para ampliar cobertura en pequeños poblados
Funciones y programas	Articulación de políticas activas y pasivas	Entre otros, se ofrecen programas especiales en las siguientes modalidades: - Salario Mínimo - Reinserción Laboral - Intermediación SENCE-OMIL - Personas con discapacidad - Calidad de Capacitación - Infoempleo - Orientación Integral para Liceos Municipalizados	- Ferias de Empleo - Talleres para Desempleados - Bolsas de trabajo: - Chambatel - Chambanet - Chambapar - Rehabilitación Laboral, Capacitación y Trabajo - Abriendo Espacios - Empresa incluyente - Caminemos juntos

Fuente: Samaniego (2002).

II. Las políticas pasivas

En el ámbito de las Políticas Pasivas en América Latina, es posible identificar al menos cuatro mecanismos destinados a la protección de los trabajadores ante el evento del desempleo, los que aunque difieren en su naturaleza y objetivos, en la práctica comparten el de proporcionar beneficios a quienes han sido despedidos, no obstante que en algunos casos cubren la cesantía por término del contrato o por otras causales, como en el caso del Seguro de Cesantía de Chile.

Estos mecanismos son los *Seguros de Desempleo*, que buscan apoyar la búsqueda de un nuevo empleo; en algunos casos prevenir situaciones de pobreza o cumplir un rol estabilizador del gasto en consumo.¹⁶ Las *Indemnizaciones por Despido*, por su parte, intentan desincentivar despidos injustificados por la vía de aumentar el costo asociado para el empleador, o bien generar recursos para sustituir las remuneraciones cuando el despido se produce. El tercer componente son las *Cuentas de Ahorro Individual para Desempleo* que acumulan recursos monetarios mientras el trabajador permanece empleado con el objetivo de proporcionar beneficios al término de la relación laboral. Finalmente, también se cuenta la modalidad del *Pre – aviso de Despido*, que consiste en una notificación previa del empleador al trabajador sobre la decisión futura de despido.

A continuación se describen sus principales características.

1. Los seguros de desempleo

Los seguros de desempleo, que comenzaron a desarrollarse en Europa Occidental desde la posguerra y también en los Estados Unidos y Canadá,¹⁷ operan fundamentalmente sobre la base de un fondo de reparto, lo que permite agrupar riesgos, por lo constituyen una solución eficiente para enfrentar eventos probabilísticos como el desempleo. Pero también existen seguros voluntarios, que operan sobre la base de la constitución de fondos de desempleo para trabajadores sindicalizados, así como programas de asistencia al desempleo, que transfieren subsidios de cargo fiscal para quienes satisfacen determinadas condiciones, y presentan insuficiencia de ingresos.

La población cubierta es de trabajadores asalariados, aunque suelen excluirse a trabajadores agrícolas, públicos y de los servicios domésticos y, en algunos casos, para quienes superan un determinado nivel de ingreso. Rara vez son compensadas las personas desempleadas que han entrado por primera vez a la fuerza de trabajo o después de un largo período de ausencia. Se financian regularmente de contribuciones definidas (de empleadores y trabajadores) como un porcentaje de los salarios, y es frecuente que el Estado también contribuya a su financiamiento, ya sea porque está previamente definido, o bien porque opera de manera implícita para financiar desequilibrios o beneficios adicionales.

Las prestaciones, normalmente decrecientes por un período determinado, se proporcionan sobre la base de condiciones previas, como estar desempleado involuntariamente y haber completado un período mínimo de contribuciones, y su pago se condiciona normalmente a la disposición de trabajar del beneficiario.¹⁸

Finalmente, estos sistemas requieren de los servicios de administración para la inscripción de los beneficiarios, calificación de los requisitos de acceso y pago de beneficios. Usualmente se

¹⁶ Este ha sido el rol que estos sistemas han desempeñado en los países de Europa del Este. Para una revisión de los sistemas en países industrializados véase Vodopivec (2002) op. cit. y Velásquez (2003).

¹⁷ Véase Mazza, J. (2000).

¹⁸ En los regímenes de asistencia al desempleo, en cambio, el beneficio se proporciona al comprobar la insuficiencia de medios de subsistencia del cesante y, como en el caso de varios países de europeos, una vez que la prestación por desempleo se ha agotado.

complementan con servicios de empleo de carácter estatal o vinculados al gobierno local para promover la movilidad ocupacional y geográfica de los trabajadores, especialmente en situaciones de industrias en reestructuración o reconversión, así como con servicios de capacitación laboral.

Estas instituciones han recibido particular atención por sus posibles efectos negativos sobre los mercados de trabajo ante la eventualidad de generar desempleo por búsqueda debido a la reducción del costo de permanecer desempleado,¹⁹ así como sobre la disciplina laboral en el puesto de trabajo.

También se sostiene²⁰ que estos sistemas tienen efectos negativos sobre los incentivos para buscar trabajo, ya que al encontrarlo pierden la prestación y deben volver a cotizar. Es la denominada *celada del desempleo*, que se aplica especialmente a quienes tienen como alternativa empleos temporales y de dedicación parcial, que reportan ingresos relativamente bajos.

Sin embargo, otros autores²¹ concluyen que tales efectos negativos se basan en supuestos que no se verifican en la realidad, ya que suponen que todos los desocupados tienen derecho a beneficios por tiempo ilimitado, y que son financiados por los propios trabajadores asegurados y sus empleadores. En tal caso, aceptar una oferta de trabajo permite volver a adquirir el derecho a percibir una prestación en el futuro; lo que se denomina *efecto de habilitación*.

Así pues, al considerar el efecto de los requisitos de concesión, un seguro de desempleo tiene consecuencias ambiguas sobre la duración del desempleo, y esta indeterminación respalda la opinión de que el efecto de las prestaciones sobre la tasa de desempleo depende de las características del sistema de que se trate, es decir, de que sea un régimen asistencial o de seguro.

Complementario con lo anterior, se señala²² que los argumentos generalmente descansan sobre nociones acerca de cómo operan los incentivos al trabajo, y que se opera con el supuesto implícito de que es posible la opción voluntaria entre empleo y desempleo, cuestión que no necesariamente es aplicable a todos los trabajadores; y que además, es probable que tales efectos difieran según se trate de economías estancadas o con una débil demanda de mano de obra, así como también carece de sentido en circunstancias en que las prestaciones se perciban por corto tiempo, o su nivel sea muy bajo.

En definitiva, si bien la evidencia no permite arribar a conclusiones definitivas, sí contribuye a identificar sus posibles debilidades, y acentúa la necesidad de enmarcar su funcionamiento sobre diseños que consideren beneficios moderados y decrecientes; incentivos correctos que no generen distorsiones en el funcionamiento de los mercados; y esquemas de financiamiento que permitan asegurar el equilibrio en el tiempo. La distinción entre un seguro y un programa de asistencia, también resulta crucial para identificar los posibles efectos en las conductas de los agentes.

En América Latina,²³ como se presenta en el Cuadro 8, son pocos los países latinoamericanos que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo:²⁴ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Los sistemas señalados presentan diferencias en materia de financiamiento, ya que con la excepción del Seguro de Uruguay que se financia con rentas generales, el resto de los programas lo

¹⁹ Véase Velásquez (2003), op. cit. y la bibliografía citada sobre estudios y evaluaciones de sus efectos.

²⁰ Snower (1995)

²¹ Spiezia (2000)

²² Marshall (1996)

²³ Basado en Velásquez (2003), op. cit.

²⁴ También existe un sistema de protección en México, pero su cobertura es muy limitada (trabajadores desempleados entre 60 y 64 años) por lo cual no será considerado en este análisis. Rama y Maloney (2000) reseñan una serie de sistemas de protección alternativos y su empleo a nivel latinoamericano.

obtiene a partir de aportes de empleadores y trabajadores; aunque en los casos de Argentina y Brasil, sólo se consideran aportes del empleador. En todo caso, es usual que por las características de los mercados de trabajo tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales, ya que rara vez logran equilibrar sus ingresos y gastos.

La cobertura está conformada sólo por trabajadores dependientes, a los cuales se les exige aportes o contribuciones previas, y los beneficios se definen como una proporción de los salarios previos al evento del desempleo.

Dos reformas recientes se han verificado en la presente década. En Ecuador, en 2001, se incorporó un programa de Cuentas Individuales de Indemnización administradas por instituciones de ahorro, y la innovación más reciente corresponde a la creación del Seguro de Cesantía de Chile. Este comenzó su operación en 2002, y su diseño establece Cuentas de Ahorro Individual y un Fondo de Cesantía Solidario, los que operan en forma complementaria cuando la cesantía se genera a partir de la causal de despido.

Cuadro 8
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

Países	Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
						Empleador	Trabajador	Estado
Argentina	Sistema de Seguro Social, obligatorio.	Primera ley. 1967: Sólo para los trabajadores de la construcción. Ley actual: 1991. Seguro social. Organización administrativa: El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social supervisa y la Administración Nacional de Seguridad Social administra el Programa.	Todos los trabajadores cubiertos por un contrato de trabajo y que contribuyan al Fondo Nacional de Empleo, excluidos los trabajadores domésticos, de la construcción (cuentan con un sistema especial), y quienes hayan dejado de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa	50% del salario mayor de los últimos 6 meses (no menor a \$ 150 ni más que \$ 300), más un porcentaje según aportes efectuados. Este varía desde un 100% del monto asignado a los primeros 4 meses; a un 85% para los meses 5º al 8º; y a un 75% desde el 9º al 12º mes. El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad. En la construcción, los empleadores pagan indemnización por despido (1 mes por año): desde el 5º al 8º mes, ésta es igual al 85% del pago en los primeros 4 meses.	Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 12 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. Registro en Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.	1,5% de planilla	No contribuye	Proporciona subsidios y financiamiento estatal mediante recursos extraordinarios.

Cuadro 8 (continuación)

Brasil	Sistema de Seguro Social, obligatorio.	<p>Primeras leyes. 1965: Programa de ahorro obligatorio al Fondo de Garantía por duración de tiempo de servicios (FGTS).</p> <p>1986 Seguro desempleo.</p> <p>Leyes actuales: 1990 y 1994.</p> <p>Organización administrativa:</p> <p>Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general y el Consejo Asesor del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administra el Programa.</p>	Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales. Se excluyen a trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.	<p>El <i>beneficio por desempleo</i> se paga mensualmente y se determina como un 50% de los salarios percibidos en los últimos 3 meses previos al desempleo, hasta un límite de 3 salarios mínimos.</p> <p>Se paga después de un período de 60 días de carencia por 4 meses, y está sujeto a un mínimo de un 100% de un salario mínimo.</p> <p>Por su parte, el <i>Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS)</i>, es un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas de ahorro individual, y el trabajador puede girar estos recursos en el evento del desempleo, matrimonio, retiro y otras contingencias previstas.</p>	<p>Para el <i>beneficio por desempleo</i>, haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos por seis meses previos al despido. Además haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses previos a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra que sea suficiente para mantener a su familia.</p> <p>En el caso del <i>Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios</i>, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar multa de 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido.</p>	<p>Para el <i>Seguro de Desempleo</i> no existe aporte empleador.</p> <p>Para el caso del <i>FGTS</i>, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización equivalente al 8% de los salarios.</p>	Tanto para el <i>Seguro de Desempleo</i> como para el <i>FGTS</i> no existe aporte del trabajador.	<p>Todo el financiamiento del FAT.</p> <p>Los fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta).</p>
--------	--	--	---	---	---	---	--	---

Cuadro 8 (continuación)

Chile	Sistema de Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales.	<p>Primera ley: 1937.</p> <p>Leyes actuales: 1981 (subsido de cesantía, en extinción) 2002: Seguro de Cesantía.</p> <p>Organización administrativa:</p> <p>Ministerio del Trabajo y Previsión Social ejerce la supervisión general.</p> <p>Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones regula el Programa.</p> <p>Administradora de Fondos de Cesantía administra el sistema.</p>	Asalariados del sector privado (trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo)	<p><i>Seguro de Cesantía:</i> Beneficio a todo evento en hasta 5 cuotas (según antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la Cuenta Individual. Beneficio en caso de despido: 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30% en los meses siguientes (en el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al Fondo Solidario). Están sujetas a valores máximos y mínimos (el valor máximo alcanza a \$129.408 el primer mes y el valor mínimo a \$67.292, y se rebajan mensualmente de acuerdo a la misma escala de porcentajes).</p> <p>Existen requisitos diferenciados para el caso de trabajadores a plazo o temporales (menor tiempo requerido para acceder al beneficio a todo evento, pero sin acceso al beneficio del Fondo de Cesantía Solidario).</p>	<p>Para acceder a los recursos de la cuenta individual: Haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo).</p> <p>Para acceder al Fondo Solidario: 12 meses de cotizaciones continuas, haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años.</p>	<p>2.4% planilla: 1,6% a la cuenta individual del trabajador; 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario.</p>	0.6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador.	Aporte de 10 millones de dólares anuales aproximadamente, que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.
-------	--	--	--	--	---	--	--	--

Cuadro 8 (continuación)

Ecuador	Sistema de Seguro Social, obligatorio y Cuentas Individuales de Indemnización (CII).	<p>Primera ley: 1951.</p> <p>Leyes actuales: 1958, 1988 y 2001 (seguridad social).</p> <p>Organización administrativa:</p> <p>CII: Las instituciones de ahorro administran las cuentas y la Superintendencia de Bancos, supervisa.</p> <p>Seguro de Desempleo: Bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el Consejo Asesor supervisa y el Instituto de Seguridad Social lo administra.</p>	Tanto en el Seguro Social como en sistema de cuentas individuales de indemnización se incluye a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.	<p><i>En el Seguro de Desempleo como en el sistema de Cuentas Individuales de Indemnización:</i> una suma fija igual a 3 veces el salario promedio de los últimos 12 meses.</p> <p>En el nuevo sistema, el total del capital acumulado puede ser retirado en el caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado.</p> <p>El beneficio máximo es igual al capital acumulado en la cuenta individual más la rentabilidad. El monto del beneficio es fijado anualmente.</p> <p>Beneficio de sobrevivencia: una suma fija es pagada a la viuda, hijos menores de 21 años u otros parientes elegibles de una persona nacida antes del 30/11/61.</p>	<p>Para el <i>Seguro de Desempleo</i> se requiere al menos 60 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por una invalidez permanente.</p> <p><i>En Cuentas Individuales de Indemnización</i>, el asegurado debe estar involuntariamente desempleado con 48 contribuciones mensuales.</p>	<p>Un 1% de la planilla para el seguro de desempleo.</p> <p>En el sistema de cuentas individuales de indemnización, una cotización de 8,3% del salario anual del asegurado.</p>	<p>2% de la remuneración.</p> <p>No hay cotización para la cuenta de indemnizaciones.</p>	No se definen aportes explícitos.
---------	--	--	--	--	---	---	---	-----------------------------------

Cuadro 8 (continuación)

Uruguay	Sistema de Seguro Social	<p>Primera ley: 1934 Leyes actuales: 1981 y 2001.</p> <p>Organización <u>administrativa</u>:</p> <p>Banco de Previsión Social administra el Programa.</p> <p>Ministerio del Trabajo y Seguridad Social ejerce la supervisión general.</p>	<p>Asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social (se excluyen los trabajadores bancarios, rurales y de servicio doméstico).</p>	<p>Con remuneración mensual fija o variable, el equivalente al 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses inmediatos anteriores al despido. Límite mínimo correspondiente al 50% del salario mínimo. Existe un suplemento de 20% para trabajadores que tengan cargas familiares. Máximo de beneficio: 8 salarios mínimos nacionales.</p> <p>Mientras se encuentra percibiendo el seguro de desempleo no pierde su derecho a los restantes beneficios ya que continúa recibiendo la asignación familiar y al seguro por enfermedad.</p> <p>Duración máxima de 6 meses, con el reintegro del trabajador a una actividad remunerada, o por el rechazo sin una causa legítima a un empleo conveniente, o la jubilación del trabajador.</p>	<p>Pago mensual para trabajador despedido por causas no imputables. Empleo previo de al menos 180 días en los 12 últimos meses (150 jornales para los remunerados por día o por hora). Para los trabajadores con remuneración variable, se exige haber percibido un mínimo de seis salarios mínimos nacionales mensuales.</p> <p>El artículo 10° de la Ley 15.180 se refiere a la desocupación especial en el caso de los empleados con alta especialización profesional y faculta al Poder Ejecutivo para establecer, por razones de interés general, un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para este tipo de trabajadores. El subsidio otorgado por esta causal no puede exceder el 80% del promedio mensual de las remuneraciones imponibles y no podrá extenderse por un período mayor de un año.</p>	<p>No existe un aporte específico.</p> <p>Existe una cotización general de 12.5% de la planilla para pensiones, salud y desempleo.</p>	<p>No existe un aporte específico.</p> <p>Existe una cotización de 15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo.</p>	<p>Financia los beneficios con rentas generales</p>
---------	--------------------------	---	--	--	--	--	--	---

Cuadro 8 (conclusión)								
Venezuela	Sistema de Seguro de desempleo obligatorio	<p>Primera ley: 1940. Leyes actuales: 1966, 1991 y 2001.</p> <p>Organización administrativa: Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general. Los servicios de empleo administran la capacitación e intermediación. El Instituto de Seguro Social administra el Programa.</p>	Empleados del sector público y privado. Se excluyen los trabajadores con pensiones de vejez, invalidez o jubilación; los trabajadores temporeros, ocasionales o eventuales; los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores a domicilio.	<p>Comprende un beneficio equivalente al 60% del salario medio semanal de las últimas 50 semanas, por un período de hasta 18 semanas (prorrogables hasta 26 en caso de que el trabajador esté recibiendo capacitación). Incluye un bono de transporte (Bs. 200), capacitación laboral y servicios de empleo. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtienen 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que para los trabajadores activos.</p> <p>Se establece un valor mínimo del beneficio correspondiente a un 60% del salario mínimo vigente</p>	<p>52 semanas de cotización durante los 18 meses precedentes a la fecha de la terminación del empleo.</p> <p>El trabajador debe haber perdido en forma involuntaria su trabajo, estar disponible para una oferta de empleo y acreditar</p>	1,7% de la planilla.	0,5% de las remuneraciones.	No se definen aportes explícitos. Se asume que las contribuciones señaladas también contribuyen a financiar el seguro de salud para el desempleado y su familia.

Fuente: Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2004.

2. Las indemnizaciones por despido

Las indemnizaciones por despido 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”, y son los códigos del trabajo en América Latina 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, su monto depende de antigüedad en el empleo, del salario previo, y generalmente son mayores a los proporcionados por los seguros de desempleo.²⁵

Lora y Pagés (1996) señalan que la legislación vigente en América Latina presenta deficiencias que obstaculizan el buen funcionamiento de este mecanismo, restándole transparencia y neutralidad desde el punto de vista de la asignación de recursos.²⁶ En general, el riesgo y la duración del desempleo dependen tanto de características personales del desempleado, como de las condiciones macroeconómicas. Bajo la presunción que el riesgo y la duración del desempleo aumentan con la antigüedad del trabajador en el puesto del trabajo y la especificidad de su experiencia laboral, la legislación ofrece una protección creciente con el tiempo de vinculación a la empresa; sin embargo, ésta no guarda relación con el riesgo asociado a las condiciones económicas.

No obstante lo anterior, este tipo de instrumentos es el de mayor aplicación en la Región. Como se observa en el Cuadro 9, en la mayoría de los casos, 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 máximo de beneficios como en Chile, Perú y Venezuela.

Finalmente, en todos los casos, 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. Lo anterior, implica que son los trabajadores que operan bajo la modalidad de contratos indefinidos, quienes pueden acceder a sus beneficios.

²⁵ Márquez y Pagés (1998) destacan que estos mecanismos de protección de la estabilidad son más estrictos en Latinoamérica que en otras regiones del mundo, salvo en el área del Caribe de habla inglesa, donde predomina la importancia de los convenios colectivos y la legislación impone comparativamente pocas obligaciones. En promedio sus beneficios duplican a los proporcionados por los seguros de desempleo Velásquez (2003), op. cit.

²⁶ Lora y Pagés (1996)

INDEMNIZACIONES POR AÑOS DE SERVICIOS

Países	Monto	Requisitos
Argentina	Un mes de salario por año de antigüedad. El monto por año no debe exceder tres veces el salario mensual promedio negociado colectivamente. No puede ser inferior a dos veces el mayor salario bruto que el trabajador recibió durante el año previo.	Asalariados privados con contratos indefinidos y con antigüedad mayor a tres meses en el empleo.
Brasil	Al contratar a un trabajador el empleador debe abrir una cuenta bancaria (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, FGTS), donde el equivalente a un 8% del salario debe ser depositado mensualmente. Los trabajadores pueden acceder a éste cuando son despedidos o se retiran. La indemnización está basada en un porcentaje del saldo de la cuenta en el FGTS. Cuando un trabajador es despedido sin justa causa, el trabajador adquiere el derecho a recibir una compensación monetaria adicional correspondiente a un 40% del saldo del trabajador en el FGTS.	Existencia de la cuenta en el FGTS.
Chile	Un mes de salario por año de antigüedad, más un 20% de recargo si la causa del despido es considerada injusta (la que puede aumentar a un 50% en los casos en no exista una razón justificada para el despido).	Trabajadores del sector privado con contratos indefinidos.
Colombia	Trabajadores con menos de un año de antigüedad: 45 salarios diarios Trabajadores con 1 a 4 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 15 salarios diarios por año (excluido el primero). Trabajadores con 5 a 9 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 20 salarios diarios por año (excluido el primero). Trabajadores con más de 10 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 40 salarios diarios por año (excluido el primero).	Trabajadores con contratos indefinidos en el sector privado con más de dos meses de antigüedad en el empleo.
Perú	1,5 salarios por año de antigüedad. Un máximo de 12 salarios mensuales.	Asalariados del sector privado con contratos indefinidos y más de 3 meses de antigüedad en el empleo.
México	Tres meses de salario más 20 salarios diarios por cada año de antigüedad. Los trabajadores tienen derecho a recibir la totalidad de la remuneración entre las fechas del despido y cuando la compensación es pagada efectivamente. Los trabajadores también tienen derecho al pago de vacaciones y aguinaldo proporcionales. El salario que el empleador considera para el pago de las indemnizaciones tiene un máximo de dos salarios mínimos.	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.
Venezuela	Diez días de salario si la antigüedad del trabajador es de 3 a 6 meses. Un mes de salario por año de servicio si la antigüedad es de seis meses o más, con un tope de 5 salarios mensuales.	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.

Fuente: Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra (2004).

3. Cuentas de ahorro individual por desempleo

Durante la década de los noventa, varios países latinoamericanos realizaron reformas a su legislación laboral, que incluyeron modificaciones a las normas de protección frente al despido y término de contrato.²⁷ En particular destacan las iniciativas que han buscado crear mecanismos de aprovisionamiento y pagos a todo evento mediante la creación de cuentas individuales. Estos instrumentos se financian mediante depósitos periódicos que deben efectuar trabajadores y empleadores, y una vez que se produce el término de la relación de trabajo, el trabajador puede retirar el saldo acumulado en su cuenta.

Estas nuevas instituciones, que se agregan a los regímenes ya existentes en Argentina, Brasil, Panamá, Perú y Venezuela, se han implementado en años recientes en Chile, Colombia y Ecuador, y constituyen una alternativa a los sistemas de indemnizaciones por despido, con la ventaja que generalmente, operan ante el término de la relación laboral, con independencia de la causal que lo motive (véase Cuadro 10).

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, 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 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. Tales modificaciones han alterado su sentido original, lo que, entre otras razones, ha apoyado la idea de estudiar la factibilidad de instalar un seguro de desempleo tomando como referencia la reciente experiencia de Chile.²⁸

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.

²⁷ Otros aspectos que han sido sujetos a modificaciones en los últimos diez años son la introducción de nuevas formas de contratación, negociaciones colectivas, salario mínimo, flexibilidad horaria y la introducción de nuevos mecanismos de resolución de conflictos.

²⁸ Véase Velásquez (2002).

Las cuentas individuales en Colombia 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.

La experiencia de Ecuador se inscribe en las 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, en el que el empleador contribuye con un mes de remuneración por año de trabajo. El trabajador, por su parte, debe tener un saldo equivalente a 48 meses de contribuciones en su cuenta individual, y en caso de retiro, enfermedad o muerte, se autoriza girar la totalidad del saldo.

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 denominado Fondo de Cesantía Solidario. Este nuevo diseño, se aparta de los tradicionales al establecer una relación funcional entre ambos instrumentos como fuentes de financiamiento de los beneficios ante el evento de la cesantía generado por un despido por razones económicas. Este nuevo modelo también presenta su propia especificidad ya que se vincula parcialmente con el régimen de indemnizaciones por despido, pues las cotizaciones de cargo del empleador que se destinan a la cuenta individual son imputadas, en su momento, a su pago efectivo.

4. El Pre – Aviso de Despido

Bajo esta modalidad, ampliamente utilizada en países desarrollados, el empleador debe notificar con anticipación (entre uno a dos meses en promedio) al trabajador que va a ser despedido. En tal caso, la norma general es que el trabajador disponga de tiempo para la búsqueda de un nuevo empleo, y para ello, en algunos casos, la ley establece el número de horas diarias de trabajo de las que puede disponer. Si ello no ocurre, en tal caso, el empleador deberá consignar el último mes trabajado como parte de los costos de despido.

Como se observa en el Cuadro 10, las modalidades que esta institución adopta, varía entre los países, así como también sus alcances varían en función de la antigüedad en el empleo. Como en los casos anteriores, este componente opera cuando existe una relación de trabajo asalariada y formal, y particularmente cuando se trata de modalidades contractuales de carácter indefinido.

Cuadro 10
CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL Y PRE-AVISO DE DESPIDO

Países	Cuentas de Ahorro Individual	Pre – aviso de despido
Argentina	Para trabajadores de la construcción. Los empleadores contribuyen con el equivalente a un 12% del salario mensual en el primer año y con 8% en los siguientes, y los beneficios se hacen efectivo una vez que se concreta el término de la relación de trabajo.	Con una antigüedad entre medio y tres meses: 15 días; para trabajadores entre 3 y 5 años: un mes, y para trabajadores con más de 5 años: dos meses previos.
Brasil	Cuando se contrata a un trabajador, la empresa tiene que abrir una cuenta bancaria individual (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, FGTS) para los trabajadores. Los empleadores deben depositar mensualmente un 8% del valor del salario. Los trabajadores que voluntariamente pierdan su trabajo no tienen el derecho para recibir recursos del FGTS. La Caja Económica Federal, una institución gubernamental de ahorro y crédito, invierte estos fondos. Los Fondos tienen una tasa mínima de retorno garantizada.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido. En ese mes, el trabajador tiene el derecho a disponer de dos horas de trabajo al día para buscar un empleo.
Chile	Incorporadas en el diseño del nuevo Seguro de Cesantía, que las combina con la operación del Fondo de Cesantía Solidario establecido en 2002.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido.
Colombia	Los empleadores deben depositar un mes de salario por cada año en un fondo de capitalización (Fondo de Cesantía). Cuando se produce el despido, los trabajadores reciben el saldo capitalizado, aunque se permiten retiros para mejoras a la vivienda y educación, sobre la base de algunas restricciones.	La legislación establece un período de aviso de 45 días.
Ecuador	Cuentas Individuales de Indemnización (CII). Se establece que el total del capital acumulado puede ser retirado también en el caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado. El trabajador debe registrar desempleo involuntario, contar con un mínimo de 48 contribuciones previas, lo que le permite acceder a un beneficio equivalente al saldo acumulado, que considerad la rentabilidad obtenida.	
México		1 a 2 salarios mensuales.
Panamá	El empleador aporta el equivalente a un salario por año más un monto compensatorio (que depende de la causal de la cesantía), mientras que para el trabajador los aportes son voluntarios. Se autorizan retiros parciales para financiar vivienda, educación y gastos de salud.	
Perú	Un mes de salario por año de antigüedad. Los empleadores deben efectuar dos depósitos de medio salario mensual (en mayo y diciembre de cada año) en la cuenta de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) del trabajador. En la actualidad, pese a algunas restricciones, opera una disponibilidad completa de los saldos, con lo que la CTS han llegado a transformarse en parte del salario de los trabajadores, desvirtuándose su sentido original.	
Venezuela	El empleado tiene derecho a cinco días de salario por cada mes de servicio, y desde el segundo año de antigüedad en el empleo se agregan dos días de salario por cada año de servicio con un límite de treinta días adicionales. Los fondos deben ser depositados cada mes en una cuenta personal de cada trabajador, las que pueden ser acumuladas en un fideicomiso, un fondo de pago de indemnizaciones o en la empresa. Estos depósitos ganan intereses, y pueden ser usados, bajo ciertas circunstancias, como colaterales de préstamos.	La notificación obligatoria varía según la antigüedad del trabajador: Después de un mes de servicio, una semana Después de 6 meses de servicio: dos semanas Después de un año de servicio: un mes Después de 5 años de servicio: dos meses Después de 10 años de servicio: 3 meses.

Fuente: Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra (2004) y Social Security Administration (2004).

D. Principales resultados de las evaluaciones

Las políticas de mercado de trabajo revisadas con anterioridad, no han sido objeto de evaluaciones sistemáticas en los países de América Latina, a diferencia de los numerosos estudios disponibles en los países desarrollados. Y es que la importancia de contar con evaluaciones es un elemento indispensable desde el punto de vista del diseño de política pública, ya que proporcionan una base objetiva para identificar las mejores prácticas, corregir deficiencias y mejorar el diseño de los programas, así como implementar nuevos instrumentos.

Un eje prioritario de interés respecto de este instrumental, es tener relativa claridad respecto de cuáles son las circunstancias óptimas para activar un determinado instrumento así como para desactivarlo; además tener identificados los aspectos de diseño que se tornan cruciales en cada caso, y si además existe algún tipo de interrelación o secuencia en la aplicación de éstos.

A continuación se presentan algunos resultados generales de evaluaciones disponibles, tanto de políticas activas como de políticas pasivas. En todo caso, es necesario tener en cuenta que muchas de las conclusiones obtenidas surgen de evaluaciones efectuadas en países desarrollados, y por tanto no pueden ser aplicadas plenamente a las experiencias de los países de América Latina.²⁹

²⁹ Esta sección se basa fundamentalmente en los trabajos de Butcherman et al. (2004) y Reineke (2004) y Samaniego (2002).

I. En políticas activas

1. Los programas de creación directa de empleos

Pese a que este tipo de programas existe hace mucho tiempo en la Región, son escasas las evaluaciones de sus impactos, no obstante que esta situación ha tendido a cambiar en años recientes. En cambio para las experiencias en países industrializados, así como en economías en transición,³⁰ existe un mayor número de evaluaciones sistemáticas. Las evaluaciones disponibles concluyeron que este tipo de programas generaba beneficios en el corto plazo pero que generalmente no eran efectivos como un programa de política activa que mejore las posibilidades de empleo en el largo plazo.

Aunque las nuevas evaluaciones³¹ tienden a confirmar lo anterior, no obstante que se registra una mayor proporción de resultados positivos, especialmente en el caso de las economías en transición. La evaluación disponible para un país en desarrollo considerada en este estudio corresponde al Programa “Trabajar” de Argentina, la que concluye que quienes dejan el programa tienen una mayor pérdida relativa de ingresos respecto de quienes permanecen en él. Sin embargo, no es posible responder a la pregunta sobre si los participantes en el programa mejoraban su probabilidad de empleo y de mayores ingresos, comparados con quienes no han participado.

En efecto, los resultados obtenidos³² reportan una alta eficiencia en su focalización en la población más pobre: básicamente hombres, casados y jefes de familia. En cuanto a los ingresos, se concluyó que sin el acceso al programa cerca del 85% de los participantes habrían caído al 20% más bajo de la distribución nacional del ingreso.

Por otra parte, la probabilidad de inserción laboral de los beneficiarios fue mayor (14%) que la de los integrantes del grupo de control (9%), y en materia de capacitación, se observó un escaso interés del sector privado en usar los subsidios del programa, lo cual es consistente con la experiencia internacional reciente. Finalmente, en términos de análisis costo - beneficio, se encontró que el costo de transferir un dólar de beneficios directos a los pobres fluctúa entre cuatro y cinco dólares, por lo cual se recomendó mejorar la eficiencia administrativa del programa y así como disponer de asistencia técnica a las ONG y municipios participantes, junto con la necesidad de proporcionar mayor transparencia de la información.

En México, la evaluación del PET reportó externalidades positivas asociadas a la construcción de caminos rurales, el fortalecimiento de la infraestructura social y el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil. Se consolidó la participación de los comités de beneficiarios y se logró una mayor participación de la mujer, el impulso a la inversión productiva, la retención de la propiedad de la tierra y los pagos se dispersaron entre un amplio número de beneficiarios. Una proporción importante de las obras se destinó a mejoras ambientales, inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales y atención a la escasez de agua. En cuanto a su impacto, se reportó un incremento en el ingreso anual familiar y en el número de jornales trabajados al año. El 60% de los participantes superó la línea de pobreza extrema. En el análisis costo - beneficio, se encontró que de cada peso gastado en el PET, la población objetivo obtuvo entre 30 y 60 centavos de beneficios en el corto plazo y de 50 a 80 centavos de beneficios en el largo plazo.

³⁰ Dar and Tzannatos (1999) y Fretwell (1999) respectivamente, citados en Betcherman et al (2004) op cit.

³¹ Betcherman et al (2004) op cit.

³² Particularmente en la evaluación a TRABAJAR II, (Baker, 2000 y Ravallion y Jalan, 1999) citados en Samaniego (2002) op cit.

En términos generales, las evaluaciones de los más grandes programas de este tipo como el PET mexicano y Trabajar en Argentina permiten concluir que resulta importante evaluar la conveniencia de introducir instrumentos de focalización o bien aplicar el programa de manera generalizada en las zonas geográficas meta. Asimismo, es necesario tener presente que aunque se diseñan con carácter temporal, la experiencia latinoamericana indica que una vez puestos en marcha, no tan sólo es difícil suspenderlos sino, también, reducir su campo de acción.

2. Los subsidios a la creación de empleo en el sector privado

Las evaluaciones realizadas para países industrializados³³ concluyeron que este tipo de subsidios dista mucho de ser efectivos, debido al efecto “*peso muerto*” y riesgo del “efecto sustitución”. Esta conclusión es válida para el conjunto de países, excepto en el caso del implementado en Estados Unidos (US: Job Training Partnership Act Program), en el cual los subsidios se combinaron con capacitación en el puesto de trabajo. Por su parte, en Australia e Irlanda se encontró que el “peso muerto” representaba más de dos tercios de los empleos creados, y que una proporción correspondía a los efectos sustitución y desplazamiento.³⁴

Evaluaciones más recientes³⁵ confirman los resultados señalados, ya que se obtiene que en dos tercios del total los casos se encontró que el efecto fue neutral o negativo. Sin embargo, la proporción de programas que registraron efectos positivos resultó mayor que la encontrada en estudios previos. Para el caso de economías en transición todos los resultados fueron negativos, y en la única disponible para países en desarrollo se registró un impacto positivo.

Los resultados positivos se encontraron en las nuevas evaluaciones de programas en Australia, Alemania, Gran Bretaña y en los Estados Unidos, sin embargo, algunos de éstos tienen elementos adicionales al subsidio al salario, efecto que las evaluaciones no logran controlar. Es el caso del Programa de Empleo de Alemania que incorpora capacitación y en Gran Bretaña (New Deal Program) que incluye servicios de asistencia para la búsqueda de empleo. No obstante lo anterior, cuando los impactos son positivos, se trata de magnitudes generalmente modestas.

La evidencia disponible para las economías en transición por su parte, se muestra negativa. En Polonia es particularmente desfavorable para hombres y en Eslovaquia, ni hombres ni mujeres fueron beneficiados. Finalmente, en la única experiencia disponible de países en desarrollo: Proempleo de Argentina, aunque no se registró un efecto positivo en los ingresos, probablemente por la existencia de costos asociados como cargas sociales, e indemnizaciones por despido, entre otros.

En América Latina ha sido escasa la utilización de estos programas con la excepción del Programa Proempleo de Argentina,³⁶ y en los últimos años en Chile. El Proempleo en Argentina entre los años 1998 y 2000 se diseñó para evaluar la eficacia de un subsidio al salario destinado a promover la transición de un trabajador de un empleo temporal dentro del programa “Trabajar” a un empleo de carácter regular, mediante la entrega de un voucher a cada trabajador de una muestra aleatoria de participantes. Así, el empleador que los contratara tenía derecho a recibir un subsidio por una proporción del salario pagado a dichos trabajadores. El resultado, después de 18 meses fue

³³ Dar and Tzannatos (1999) y Martin (2000) citado en Betcherman et. al (2004) op cit.

³⁴ Samaniego (2002) op. cit.

³⁵ Basados en 23 estudios disponibles (con 10 casos recientes) en Betcherman et al (2004).

³⁶ Los Contratos de Empleo Promocionales en Argentina, que consideraban un subsidio al salario, al tiempo que eximían de pagos por término del contrato, estuvieron vigentes entre 1995 – 1998 hasta su extinción. En el caso de México, a raíz de la crisis de 1995, algunos estados establecieron en 1996 un subsidio que eximía a las empresas del pago al impuesto del 2% sobre la nómina por cada empleo adicional respecto del año anterior. Sin embargo, no se tiene conocimiento de ninguna evaluación a este tipo de medidas que pronto fueron abandonadas (Samaniego, 2002).

positivo en términos de empleo respecto al grupo de control y el mayor impacto se percibió en mujeres y trabajadores jóvenes, así como en quienes además recibieron capacitación. Sin embargo, no se observó una transición masiva hacia el empleo privado, probablemente porque se obligaba al empleador a asumir costos de seguridad social y eventualmente de despido.

En el caso del Programa Proempleo – Bonificación a la Contratación de mano de obra, los resultados obtenidos por la Universidad de Chile, en el marco de una reciente evaluación de los programas con financiamiento fiscal, concluye que éste presenta ventajas relativas desde el punto de vista de su costo así como de la capacidad de generación de ingresos en el mediano plazo, aunque no tienen necesariamente un impacto positivo importante sobre el empleo. Ello es coincidente además con la percepción general que sugiere que en estos casos se tiende a subsidiar empleos que, en gran medida, se generarían de todas formas. En general, se estima que el 80% de los empleos que se financian a través de este tipo de programas se habrían creado igualmente (Marinakís, 2004).

En razón de lo anterior, es importante tener en mente algunos de los siguientes aspectos señalados por Betcherman et al. (2000):

La duración y nivel de los subsidios. La duración y el monto de los subsidios que se ofrecen a los empleadores dentro de esta categoría de programas varían considerablemente de país a país y no existe una regla escrita sobre el monto o la duración óptimos. Esto obliga a planear con cuidado su diseño y a desarrollar esquemas de seguimiento muy estrecho, a fin de lograr los objetivos deseados y evitar los efectos adversos ya conocidos.

La minimización de los efectos de “peso muerto” y de sustitución. Para evitar este tipo de efectos no deseados resulta importante enfocar con precisión estos programas hacia participantes y empresas cuidadosamente definidos y seleccionados. Además es crucial llevar a cabo una supervisión adecuada para evitar comportamientos no deseados. Como sucede en otras categorías de programas, resulta útil distinguir aquellos programas orientados a población abierta respecto a otros que tienen un enfoque más focalizado; estos últimos, por lo general son más modestos y entrañan un involucramiento mayor del personal a cargo del programa.

En definitiva, si se busca que este tipo de programas efectivamente tenga un impacto neto positivo, será importante focalizarlos cuidadosamente y controlar a los empleadores para reducir el riesgo de los efectos señalados, aunque cuidando que como resultado de una intensa fiscalización y una focalización muy específica termine por desalentar la participación de los empleadores en el Programa.

3. Capacitación para el trabajo a población desempleada

En esta materia, las evaluaciones para países industrializados concluyen que estos programas generalmente no tienen impactos positivos para los desempleados de larga duración, y que, en muchos casos, el costo es mayor que sus beneficios. Al mismo tiempo, los resultados parecen tener una alta dependencia del ciclo económico, ya que muestran mayor efectividad cuando son implementados durante períodos de expansión económica. También, que los mejores resultados se obtienen cuando se trata de programas de capacitación en el puesto de trabajo y de pequeña escala; en los que existe una estrecha relación con las necesidades del mercado de trabajo y son bien focalizados, especialmente para mujeres y otros grupos vulnerables entre los desempleados de largo plazo.

Las evaluaciones más recientes señalan por su parte que los resultados dependen significativamente del tipo de capacitación desarrollada; así, el entrenamiento en el puesto de trabajo muestra efectos favorables en muchos países industrializados, mientras que la capacitación vocacional tiende a no tener efectos positivos sobre el empleo ni en los ingresos. Los efectos sobre

las probabilidades de empleo también difieren en función del contenido de la capacitación, ya que, por ejemplo, en países europeos, los programas dirigidos a trabajadores extranjeros para aprender el lenguaje nativo muestran significativos efectos positivos. Por ejemplo, en Suiza, la capacitación general y los cursos de computación han tenido un efecto negativo, mientras que en Alemania los cursos de idioma han tenido un impacto positivo. En el caso de las economías en transición, este tipo de programas siempre muestra impactos positivos.

En América Latina, y a diferencia de la tendencia observada con otros programas, los de capacitación a desempleados, grupos vulnerables y población en riesgo constituyen la vertiente que ha acaparado la atención de las evaluaciones en América Latina, y es al mismo tiempo donde la medición de impacto ha acumulado mayor experiencia.

En los casos de Argentina y Colombia, los estudios realizados arrojan resultados similares: neutrales en términos de posibilidades de empleo y de aumento de ingresos. En México, sin embargo, se obtienen resultados mixtos para el Probecat, ya que no registran efectos positivos sobre las probabilidades de empleo ni una favorable relación costo-beneficio. Sin embargo, una evaluación más reciente encuentra resultados más positivos, aunque ello varía según las características personales, regionales e institucionales; especialmente cuando los beneficiarios son mujeres.

En Chile (Bravo y Contreras 2000), se encontró un impacto positivo asociado con la introducción de un incentivo monetario a los organismos de capacitación por cada beneficiario colocado. Otro estudio (Santiago Consultores Asociados, 1998) tuvo por objeto medir el impacto del programa en su segunda fase, con relación a la inserción laboral, el nivel de satisfacción y la integración social de los participantes, sus resultados arrojaron impactos positivos en la inserción de los beneficiarios en empleos formales; no se observaron impactos en el salario, a excepción de los egresados en ocupaciones informales, y un impacto marginal en el nivel de inserción estudiantil de los beneficiarios.

En México, cinco de las evaluaciones arrojan efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Dos de los estudios no son tan positivos: el de Wodon y Minowa (1999) encuentra que el costo-beneficio del programa es negativo y no observa efectos positivos en empleo o salarios. El de GEA (2001) sólo encuentra efectos positivos en empleo en siete estados. Un punto de coincidencia en las distintas evaluaciones efectuadas es que se obtienen resultados diferentes según sea la modalidad de la capacitación, por área geográfica, por tipo de institución capacitada y por características observables de los beneficiarios.

De los estudios señalados se desprende que la capacitación acompañada de prácticas en las empresas es significativamente más efectiva en términos de su impacto en empleo y salarios y cuatro de los seis estudios encuentran que la capacitación parece ser más efectiva para acortar la duración del desempleo en mujeres, mientras que uno de ellos encuentra una mayor efectividad en hombres.

En el caso de los *Programas de capacitación para jóvenes*, sus evaluaciones concentran la atención, debido al alto desempleo juvenil, especialmente entre jóvenes vulnerables en muchos países. El principal objetivo de éstos, es mejorar la empleabilidad mediante el aumento de las habilidades para el mercado de trabajo.

Las evaluaciones disponibles para países desarrollados, concluyeron que este tipo de programas registraba el peor desempeño al compararlo con la capacitación destinada a desempleados de larga duración. Las más recientes evaluaciones confirman tales conclusiones para países desarrollados, sin embargo, para América Latina muestran impactos positivos en el empleo y en los ingresos. Esto es particularmente cierto para este tipo de programas implementados en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Tales programas comparten un mismo diseño: están focalizados

en jóvenes vulnerables, combinan capacitación y experiencia en el trabajo con otros servicios. En los cuatro países señalados, los programas mostraron efectos positivos y significativos en el empleo y en los ingresos, no obstante que sus costos pueden ser altos.

Finalmente, un programa singular de *subsidios a la capacitación en las empresas* es el denominado Programa Franquicia Tributaria para la Capacitación en Chile, que se enfoca principalmente a las empresas de mayor tamaño. En este caso se obtuvo que la capacitación subsidiada tuvo un impacto positivo sobre los salarios de los trabajadores, y el valor presente de los beneficios netos para los trabajadores capacitados demostró ser ampliamente positivo³⁷

A nivel internacional, sin embargo, la evaluación a programas de subvenciones al salario para la capacitación (en 12 países analizados) no arroja resultados muy alentadores, ya que además de los efectos desplazamiento y “peso muerto”, se encontró que en muchos casos el grupo de control resultaba más beneficiado, y que este tipo de programas inducía a las empresas beneficiadas a utilizar los apoyos como un subsidio permanente.

En definitiva, también en este tipo de programas los resultados obtenidos por las evaluaciones disponibles varían en función de su diseño y modalidades de implementación, así como la capacidad institucional para identificar adecuadamente a la población objetivo. Son precisamente estos aspectos los que se tornan fundamentales de tener en cuenta para una correcta evaluación de su impacto, y así extraer conclusiones válidas.

4. Servicios de Empleo

Las evaluaciones disponibles para países desarrollados presentan conclusiones favorables si se les compara con otras intervenciones en el mercado de trabajo, y muestran que la efectividad de los servicios de empleo depende crucialmente del escenario económico y sobre la disponibilidad de financiamiento público. Esta se pierde en situaciones de aumento de la tasa de desempleo, y lo contrario sucede en fases de crecimiento. Estos resultados también varían según el grupo objetivo, ya que parecen mejorar las perspectivas de empleo y de ingresos para los jóvenes en forma significativa y en especial entre mujeres. En las nuevas evaluaciones relativas al impacto sobre el empleo,³⁸ se confirman los efectos positivos, aunque respecto de los ingresos los resultados son menos claros.

A diferencia de los países más desarrollados, en América Latina se advierte una carencia significativa de estudios de evaluación de los servicios de intermediación laboral, a pesar de que diversos estudios recientes han demostrado que, dentro de los programas de mercado de trabajo, las acciones específicas enfocadas al apoyo a la búsqueda de empleo constituyen una de las medidas más efectivas, en términos de su costo.

Por ejemplo, en el caso de Brasil las evaluaciones muestran que el uso de los servicios de empleo no aumenta la probabilidad de encontrar un trabajo en el sector formal, lo que sugiere que ante la existencia de un sector informal importante, los trabajadores a menudo utilizan otros canales para buscar una nueva ocupación. Brasil cuenta con un esquema de evaluación institucional en el ámbito de la intermediación, que cubre tanto la evaluación de desempeño como la de impacto, aunque los indicadores regulares no miden las repercusiones de la intermediación sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, una investigación externa³⁹ concluyó que la intermediación no es estadísticamente significativa en la probabilidad de encontrar empleo; sin embargo, sí resulta importante en la calidad del empleo encontrado.

³⁷ Geo Consultores (1999) citado por García-Huidobro, G. (2002).

³⁸ Betcherman et al (2004) op. cit.

³⁹ (FIPE/USPIPEA, 2000) citada en Samaniego (2002) op. cit.

Por su parte, en Uruguay los estudios revelan que el impacto de estos servicios en las perspectivas del empleo juvenil es positiva y están fuertemente relacionada con el nivel de educación, ya que los trabajadores jóvenes mejor educados presentan los mejores resultados.

II. En políticas pasivas

La existencia de una amplia variedad de instituciones destinadas a proteger a los trabajadores ante el evento del desempleo en América Latina, plantea la preocupación por conocer sus efectos sobre el mercado de trabajo. En efecto, todos los mecanismos identificados en el ámbito de las políticas pasivas incorporan costos que deben enfrentar ya sea empresas o trabajadores, lo que puede afectar la capacidad de adaptación ante cambios en el entorno económico. Pero por otra parte, la existencia de mecanismos de protección tiene el propósito de minimizar los costos ante situaciones de crisis, así como también evitar los efectos negativos sobre la acumulación de capital humano y sobre la productividad del trabajo que genera una irrestricta flexibilidad de los mercados laborales. Así, la evaluación de sus efectos adquiere una importancia central en términos del diseño de políticas públicas en esta materia.

Son variados los estudios que han buscado evaluar los efectos de estas instituciones; ya sea sobre el empleo, la rotación laboral, la duración del desempleo y el impacto sobre las características de las ocupaciones. En particular, cabe considerar el estudio de Heckman y Pagés (2003) en el que, utilizando información sobre las regulaciones existentes en 17 países de América Latina y 23 países de la OECD principalmente, calculan el costo esperado asociado al término de un contrato en cada país, expresado en salarios mensuales.

El resultado principal, que se presenta en el Cuadro 11, muestra que en América Latina los principales costos se derivan de la existencia de las indemnizaciones por despido, mientras que en el resto de los países considerados, en los que no se verifica el uso de cuentas individuales, es el Pre - Aviso el instrumento que aporta un mayor costo.

Cuadro 11
COSTO DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO, CUENTAS INDIVIDUALES Y PRE - AVISO
(en salarios mensuales)

Grupos de Países	Pre - Aviso	Indemnizaciones por Despido	Contribuciones en Cuentas Individuales
América Latina	0,63	2,46	2,42
Otros países	0,89	0,82	0,00

Fuente: Heckman y Pagés (2003), Anexo Cuadro 3.

Los resultados obtenidos permiten concluir que América Latina impone altas restricciones al término del contrato; cerca de cinco salarios mensuales más que en el caso del resto de los países considerados, lo que tendría efectos negativos sobre el empleo, aumentaría la rotación laboral y afectaría la duración del desempleo.

Cabe tener en cuenta que estas conclusiones deben ser consideradas con precaución ya que, como lo señalan los propios autores, la información utilizada es restringida, aunque, los resultados señalados tienden a converger con otros estudios de casos.⁴⁰ Sin embargo, Bertranou (2002),⁴¹ al analizar los resultados por países de América Latina, advierte que el problema es más complejo ya

⁴⁰ Saavedra y Torero (Perú, 2000), Mondino y Montoya (Argentina, 2000) y Kluger (Colombia, 2002).

⁴¹ "La Experiencia Latinoamericana" en "El Seguro de Desempleo" Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS. Santiago de Chile.

que, por ejemplo, si bien Brasil cuenta con un Seguro de Desempleo, Indemnizaciones por Despido y un Fondo Individual de Compensación por Despido, al mismo tiempo presenta el más bajo Índice de Seguridad Laboral; mientras que Ecuador que también presenta los tres instrumentos mencionados, registra el Índice más alto entre el conjunto de países. Lo anterior sugiere que la asociación entre la existencia de estas instituciones con rigideces en el mercado de trabajo no es lineal, y que es necesario tener en cuenta los vínculos concretos que se establecen entre éstos en cada país.

En cuanto a los efectos distributivos, la evidencia disponible indica que los trabajadores que se benefician con estos sistemas son los que ocupan las mejores posiciones en la fuerza de trabajo: hombres, adultos y calificados; lo que contribuye a consolidar los ya altos niveles existentes de segmentación en los mercados laborales, que se expresan en la Región a través de la persistencia de un significativo sector informal.

1. Las indemnizaciones por despido y las cuentas de ahorro individual por desempleo

Se ha optado por analizar en forma conjunta estos instrumentos debido a que en gran medida la creación de las Cuentas Individuales por Despido se ha planteado como una alternativa de mayor eficacia respecto de las Indemnizaciones por Despido. En efecto, las indemnizaciones aparecen regularmente asociadas con efectos no deseados, tales como forzar renuncias, despidos anticipados y conductas orientadas a provocar el despido como una única vía para obtener tales prestaciones. Adicionalmente, las disputas laborales sobre la materia constituyen regularmente la mayor carga de trabajo de los juzgados laborales en América Latina, lo que muestra que este beneficio, en muchos casos, no necesariamente es recibido por los trabajadores o, al menos, en el momento en que efectivamente se requiere.

Las Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo, por su parte, presentan la ventaja de internalizar en los trabajadores el costo de los beneficios de desempleo, ya que forman parte de su patrimonio, con lo que se evita el riesgo moral presente en muchos esquemas de seguro, y por lo mismo también presentan ventajas respecto de las Indemnizaciones por Despido. En efecto, los beneficios derivados de las indemnizaciones se hacen efectivas sólo una vez que la relación de trabajo concluye, y no obligan al empleador a efectuar depósitos regulares ya que no existen exigencias legales para que las empresas constituyan reservas reales destinadas a asegurar su pago. Esta característica que anticipa problemas de liquidez cuando deben hacerse efectivas, induce la reproducción de comportamientos no deseados orientados a evitar su pago (Kluger, 2000).

De este modo, la existencia de pagos periódicos a las Cuentas de Ahorro Individual permite evitar el riesgo moral en la empresa y así, garantizar el pago al trabajador en el evento del desempleo. En la medida que las contribuciones a las cuentas operan como un costo cierto y no vinculado exclusivamente al despido, favorece relaciones laborales flexibles. Adicionalmente, otra dimensión en la que las Cuentas de Ahorro ofrecen ventajas relativas, radica en que pueden operar con relativamente bajos costos de administración, pues pueden utilizar la institucionalidad financiera o bancaria existente en cada país.

Entre las desventajas identificables sobre su operación, se anota la existencia de restricciones de liquidez, la que puede inducir a una baja valoración de los fondos acumulados por parte de los trabajadores, y en consecuencia generar incentivos para promover acuerdos destinados a sobreutilizar los recursos acumulados, mediante la simulación de despidos. Al respecto, la experiencia de Brasil (Gil et. al., 2000 y Barros. Corseuil y Foguel, 1999) muestran la existencia de este comportamiento no deseado, así como también en Perú, donde producto de la autorización de retiros de la CTS, la protección al desempleado se ha diluido para transformarse en la práctica en un aumento del salario líquido.

No obstante lo anterior, una de las mayores incertidumbres respecto de las Cuentas Individuales es su capacidad para proporcionar una cobertura suficiente y beneficios adecuados. En efecto, en tal caso, no existe garantía que el saldo disponible sea suficiente para financiar frecuentes o extensos episodios de desempleo, y ello constituye el fundamento principal para concebirlas como un componente de un sistema integrado de protección ante el desempleo, en el que se complementen con otros instrumentos, como en el caso de Chile, con un Fondo de Reparto financiado con aportes de empleadores y del Estado, que permite garantizar beneficios definidos.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta la relación entre la cobertura efectiva de estos instrumentos y la informalidad, desde el punto de vista de que las contribuciones asociadas significan aumentos en el costo para los empleadores, lo cual potencialmente tiene como efecto la promoción de contratos informales. Si bien, al menos teóricamente, este tipo de cuentas tendría un menor impacto relativo que el de otros instrumentos, como las indemnizaciones, al no estar vinculadas con la duración del empleo, su efecto final no debe subestimarse, no obstante que éste dependerá crucialmente de las características de los mercados de trabajo, del costo relativo respecto de las instituciones preexistentes así como la relación específica con el conjunto de regulaciones laborales de cada país considerado.

2. Los seguros de desempleo

Las evaluaciones disponibles sobre los *Seguros de desempleo* en América Latina, indican que este tipo de programas no constituye una red de seguridad para los trabajadores más pobres, ya que en general, estos programas benefician a trabajadores asalariados de los deciles medios de ingreso (Mazza, 2000). Este efecto se explica principalmente por el alto grado de informalidad existente en las economías de la Región, así como por la presencia de un alto componente de empleo transitorio entre los asalariados, los que se tornan en barreras de acceso a los beneficios, afectando especialmente a los trabajadores más pobres. Es más, un seguro de desempleo que se financie con un alto componente de aportes estatales tendría relativamente mayores efectos regresivos, si su principal efecto fuese proporcionar protección a grupos de trabajadores de mayores ingresos.

Esta reducida cobertura es posible apreciar en el Cuadro 12, que presenta la proporción media entre el número promedio mensual de los beneficiarios de estos sistemas respecto del promedio mensual de los desempleados.

Cuadro 12
COBERTURA DE LOS SEGUROS DE DESEMPLEO
(% del total de desocupados)

Años	Argentina	Chile	Brasil	Ecuador	Uruguay
1995	5,9	--	12,0	2,3	--
1996	6,3	--	9,2	5,6	16,3
1997	5,1	--	8,6	6,2	14,9
1998	5,5	--	6,2	4,5	17,0
1999	6,4	--	6,0	3,1	20,6
2000	6,4	--	6,1	3,5	19,4
2001	6,5	--	7,7	4,1	19,5
2002	7,4	--	4,1	4,8	21,4
2003	5,1	1,2	4,0	2,7	10,7
2004	4,1	7,5	4,0	2,8	8,7

Fuente: Elaboración propia según ANSES, Ministerio de Trabajo de Brasil, BPS, SAFF, IESS.

Las razones son similares a las señaladas con anterioridad respecto de otros instrumentos. Estos sistemas operan sobre bases contributivas, lo que supone en primer lugar la existencia de una relación asalariada y formal; es decir, regida por un contrato de trabajo, normalmente escrito, y bajo condiciones que puedan ser verificables por el organismo administrador del sistema. Adicionalmente, suponen la existencia de una relativa estabilidad en el empleo, debido a que usualmente los Seguros operan con condiciones de elegibilidad para el otorgamiento de los beneficios, basadas en la existencia de un mínimo de contribuciones periódicas. Finalmente, si se considera que la duración de los beneficios es limitada en el tiempo (generalmente establecida en función de la duración promedio de la cesantía), muchos trabajadores que agotan su derecho al beneficio, difícilmente lograrán reunir las condiciones de otorgamiento cuando los países enfrentan situaciones de desempleo prolongado.

a) Argentina

Si se considera la experiencia del Seguro de Desempleo de Argentina, la baja cobertura es la consecuencia de una alta informalidad así como por la alta rotación en el empleo, expresada principalmente por la alta proporción de trabajadores con empleos de corto plazo o intermitentes; que triplica a los asalariados más estables. Ello ha derivado en que menos de la mitad de los cesantes obtenga el beneficio de desempleo, debido a la imposibilidad de cumplir con los requisitos de elegibilidad.

La experiencia argentina es elocuente al destacar las limitaciones de los sistemas contributivos en un contexto de alto y persistente desempleo. En efecto, en 2002, de los cerca de 3 millones de desempleados, sólo un 7,4% estaba cubierto por el seguro de desempleo, y una proporción menor aún había podido contar con las indemnizaciones por despido. Sin embargo, el Programa de Jefes y Jefas de Hogar proporcionaba ingresos a algo más de 2 millones de personas.⁴²

b) Brasil

Para el caso de Brasil, algunos investigadores han tratado de medir el impacto de la protección financiera al desempleado (que comprende tres instrumentos: seguro de desempleo, multa y ahorro forzado) en variables como la tasa de rotación, la eficiencia del mercado y el impacto en la informalidad. Sin embargo, los estudios en esa dirección son pocos y objeto de fuerte debate. Se sostiene a menudo que la tasa de rotación es alta por efecto del sistema de protección al desempleo, sin embargo, también se ha cuestionado esta posición argumentando que, por ejemplo, después de elevarse la multa del 10% al 40% del FGTS en 1988, la tasa de rotación descendió en los años noventa respecto a los ochenta. Con relación a la tasa de desempleo, evaluaciones recientes reportan que, contrariamente a los efectos que frecuentemente se le atribuyen, la ausencia del seguro elevaría la tasa de desempleo en casi un punto porcentual y ocasionaría una caída en la tasa de inactividad en casi siete puntos porcentuales.⁴³

Por otra parte, también se ha analizado cuál es el destino de las personas que retornan al empleo después de un episodio de desempleo, y concluye en el caso de Brasil, que quienes reciben beneficios de desempleo tienen más posibilidades de trabajar como independientes que aquellos que no se beneficiaron del sistema. Ello sugiere que los beneficios de desempleo servirían de capital para iniciar actividades económicas por cuenta propia, lo que además permite ilustrar que la inserción en el sector informal no siempre corresponde a una decisión forzada. Pero, adicionalmente, es importante considerar que el sistema no cuenta con la capacidad de controlar si los beneficiarios desarrollan actividades informales, lo que deriva en la existencia de esfuerzos menores por parte de la administración para constatar la existencia de la condición real de cesantía

⁴² Kritz (2002)

⁴³ Chahad y Fernández (2000) citado por Ramos (2002).

de los trabajadores.⁴⁴ De este modo, las insuficiencias institucionales se presentan como una de las causas que llevan a la sobreutilización de estos programas.

c) Chile

El nuevo Seguro de Cesantía de Chile, que comenzó a operar en octubre de 2002, es un sistema mixto que combina Cuenta de Ahorro Individual por Desempleo (financiada con cotizaciones de empleadores y trabajadores) con un fondo de Reparto, constituido con aportes periódicos de empleadores y aportes estatales, destinado a garantizar beneficios definidos en el caso en que la cesantía se genere por la causal de despido por necesidades de la empresa. Constituye un sistema que innova respecto de los sistemas tradicionales de reparto y su evaluación requiere del tiempo necesario para que el sistema alcance un estado de funcionamiento regular.⁴⁵

Como se señaló con anterioridad, las cuentas individuales permiten generar beneficios a todo evento, característica común a este tipo de instrumentos, las que se combinan con un esquema de seguro de desempleo de corte tradicional que opera ante el evento mencionado; y en tal caso, el trabajador debe haber registrado a lo menos 12 cotizaciones continuas para acceder a prestaciones decrecientes por un máximo de cinco meses. También existe un régimen especial para trabajadores contratados a plazo definido, en el que se exige seis cotizaciones previas para retirar la totalidad del saldo de la cuenta individual. Adicionalmente, es necesario destacar que este modelo también establece vínculos con el sistema de indemnizaciones por despido, ya que las cotizaciones efectuadas por los empleadores y que se depositan en la cuenta individual, son imputadas al pago de las indemnizaciones cuando se produce un despido por causas no atribuidas al trabajador.

El esquema adoptado, presenta similitudes con el modelo de autoseguro y seguro de desempleo Guasch (1999). En efecto, éste planteó combinar cuentas de ahorro personal con un seguro tradicional, debido tanto a las limitaciones de cobertura de las cuentas individuales así como por el riesgo de abuso comúnmente asociado al funcionamiento de los seguros tradicionales.

La información disponible muestra que el sistema ha registrado una cobertura mayor a la prevista inicialmente, la que alcanzó a fines de 2004 aun 45,2%, definida como la proporción de cotizantes respecto del total de asalariados privados. Esta rápida y masiva afiliación se explica por la vigencia del mecanismo de incorporación obligatoria al sistema, que opera automáticamente una vez que se suscribe un nuevo contrato de trabajo, y especialmente por la extendida utilización de contratos a plazo definido, lo que ha puesto en evidencia la alta rotación laboral que registra el mercado de trabajo chileno. Ello permite explicar además que el tipo de contrato predominante sea el de corta duración y que la causal más común obedezca a la de término del contrato.

El aumento observado en la cobertura de cotizantes ha derivado adicionalmente en una mayor acumulación de ingresos por concepto de cotizaciones de trabajadores y empleadores, en el Fondo de Cuentas Individuales, así como en el pago de prestaciones, especialmente las correspondientes al régimen especial. Por su parte, el Fondo de Cesantía Solidario presenta una situación de acumulación creciente debido a la menor incorporación relativa de cotizantes con contratos indefinidos, al operar sólo en los casos de despido por necesidades de la empresa y por la condición de elegibilidad que establece la existencia de 12 cotizaciones continuas previas.

⁴⁴ Banco Mundial (2000)

⁴⁵ Debe tenerse en cuenta que dicha reforma tomó un tiempo considerable (cerca de ocho años), y demandó un persistente esfuerzo (de tres gobiernos sucesivos) para generar los consensos indispensables. Al respecto Véase Velásquez 2004)

Cuadro 13
AFILIADOS CON DERECHO A BENEFICIOS
(números y porcentajes)

Tipo de Contratos	2005 (Enero)		2004 (Enero)	
	Nº	% Afiliados	Nº	%
Contratos indefinidos	298.206	9,3	67.159	3,0
Contratos a plazo	1.105.325	34,5	753.675	34,0

Fuente: SAFP.

Al respecto, cabe notar que las dos primeras razones señaladas tendrán menor importancia en el tiempo ya que el aumento de la cobertura del sistema será intensivo en contratos indefinidos. Sin embargo, aparentemente el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas estaría operando como una fuerte restricción estructural de diseño. En efecto, como se observa en el Cuadro 13, la proporción de afiliados con contratos indefinidos que registra al menos 12 cotizaciones con un mismo empleador alcanzó en enero de 2005 a sólo un 9,3% del total, no obstante que aumentó 6,3 puntos porcentuales respecto de 2004. Así, el amplio uso de contratos a plazo, como la elevada rotación laboral que sugiere la información disponible, puede impedir la plena utilización del FCS para los fines que fue concebido, y expresarse bajo la forma de un creciente superávit.

d) Uruguay

Las características y el funcionamiento del Seguro de Desempleo de Uruguay por su parte, han sido evaluados recientemente, y se han diseñado posibles reformas a su diseño.⁴⁶ El contexto económico en que se situó este estudio, es el de una persistente caída de la actividad económica durante cuatro años consecutivos, exhibiendo una tímida recuperación en 2003, complementario con un aumento persistente del desempleo, y de su duración. Ello motivó sostenidos incrementos tanto del número de beneficiarios como del gasto total por concepto de prestaciones por desempleo, alcanzando este último a un 0,63% del PIB en 2002, lo que representó un aumento de un 210% respecto de la proporción registrada en 1990. No obstante lo anterior, la cobertura efectiva del alcanzó sólo a un 16,7% de los desocupados y a un 21,4% de los cesantes en el 2002.

Del análisis efectuado, es posible identificar un conjunto de factores que afectan negativamente el funcionamiento del seguro de desempleo: relativamente bajos requisitos de acceso y condiciones de elegibilidad, aumentos en la duración de la cesantía y del gasto asociado derivados de la práctica de prorrogar la duración de las prestaciones, comportamientos no deseados al incluir como causal de beneficios la suspensión de la actividad, así como deficiencias provocadas por la estructura plana de los beneficios. Estos factores generan presiones no genuinas del gasto e incentivan comportamientos no deseados, que derivan en un uso indebido del sistema.

Las principales conclusiones del presente análisis sugieren la conveniencia, en términos de eficacia y eficiencia del seguro de desempleo, de aumentar las condiciones de elegibilidad, eliminar la facultad de prórroga de beneficios y reemplazarla por un sistema asistencial que opere como una transferencia por insuficiencia de ingresos, terminar con la suspensión como causal de beneficio y de rediseñar la actual estructura de prestaciones por una de carácter decreciente.

Finalmente con el objetivo de evaluar los efectos de las medidas propuestas, se estimó, para 2002, la *tasa de contribución implícita* del seguro de desempleo —es decir, aquella que permitiría financiar los gastos efectivos—, obteniéndose un valor de 3,4% de la remuneración media de los cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS). Así, mediante los ajustes de diseño propuestos, el sistema se equilibraría con una tasa de contribución significativamente más baja; menor a la implícita en alrededor de 2 puntos porcentuales.

⁴⁶ Velásquez (2005)

Conclusiones

El análisis de las políticas activas y pasivas, ha buscado identificar el estado actual de la protección frente al desempleo. La información revisada revela la existencia del diverso instrumental que disponen los gobiernos para enfrentar el riesgo de desempleo y sus efectos; que éstos son utilizados con distinta intensidad, y que la evaluación de su efectividad o impacto ha adquirido especial importancia en el último tiempo. Las principales conclusiones obtenidas en este trabajo, se presentan a continuación.

La importancia de este tipo de políticas se ha acentuado junto con las consecuencias sobre el empleo derivadas de los procesos de apertura externa, por la persistencia de grupos de trabajadores con alta vulnerabilidad, así como por la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica.

Su aplicación aborda objetivos diversos aunque complementarios: fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral), potenciar a grupos vulnerables (por ejemplo con programas de capacitación de jóvenes); aumentar la cantidad demandada de trabajo (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (mediante el desarrollo servicios de información e intermediación laboral). En cuanto a las políticas pasivas, entre las que también se registran reformas recientes y conviven diversos tipos de instrumentos, el objetivo primordial es el de proporcionar beneficios que compensen la pérdida de ingresos y apoyar los esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo.

Es necesario tener en consideración, que la protección frente al desempleo debe considerar la existencia de mercados segmentados, por la existencia de un significativo sector informal que bordea el 47% del empleo no agrícola de la Región, así como por la existencia de un segmento de trabajadores que presenta una alta inestabilidad en sus ocupaciones. Dicha segmentación tiene implicaciones directas respecto del tipo de instrumental a utilizar así como de su efectividad. En efecto, un sistema convencional de protección al desempleo (como los seguros de desempleo, las indemnizaciones por despido y las cuentas de ahorro individual) supone la existencia de relaciones laborales formales así como de una relativa estabilidad en el empleo, o bien, de una baja tasa de rotación laboral. Además, se requiere que el desempleo se mantenga en ciertos rangos compatibles con las posibilidades de financiamiento contributivo, y que su duración no sea prolongada.

De este modo, en un marco de mercados laborales segmentados, las políticas activas representan un valioso instrumental para abordar a aquellos segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección, ya que en estos casos, las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que precisamente obedecerán al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella.

La mayoría de los instrumentos de políticas activas analizados así como los resultados de las evaluaciones disponibles, sugieren que su efectividad está condicionada por los aspectos específicos de diseño, pero también, y en algunos casos, crucialmente por el ciclo económico. Ello implica que las decisiones de activar o desactivar un programa determinado, está condicionada con la etapa del ciclo de actividad económica.

Los Programas de Empleo Directo, que se activan en situaciones de caídas de la actividad económica y de desempleo generalizado, tienen una mayor efectividad en el corto plazo, ya que por definición tienen un impacto inmediato en el empleo, no presentan mayores complejidades en su administración, y pueden ser focalizados en la población objetivo. Sin embargo, una vez que la recuperación económica se inicia, y con mayor razón cuando el crecimiento se consolida, este tipo de programas no tiene mayor justificación, puesto que progresivamente la demanda por trabajo de las empresas habrá retomado su dinamismo, a menos que se orienten hacia grupos vulnerables claramente identificados.

Los programas de subsidios o de bonificación a la contratación adicional de mano de obra, por su parte, muestran mayor eficacia en la fase de recuperación ya que en un contexto de disminución de la actividad, aumentará fuertemente la probabilidad de generar el efecto de desplazar a trabajadores no bonificados, así como provocar diferenciales de costos que afectan a las empresas que no utilizan el mecanismo. Tampoco resulta justificada la operación de este tipo de programas en fases de crecimiento, ya que en tal caso existe una demanda de trabajo efectiva que crece con el ciclo. Sin embargo, cuando la economía comienza a recuperarse, la reducción parcial del costo salarial provocado por el programa puede contribuir a anticipar la recuperación del empleo o bien para potenciar una mayor empleabilidad de jóvenes y mujeres, aún cuando no haya crisis económica⁴⁷.

Finalmente, los programas de capacitación laboral como los servicios de información e intermediación presentan características de actividades permanentes, y menos asociadas con las urgencias de la coyuntura. En efecto, la capacitación no genera empleo, aunque apunta a crear capacidades destinadas a mejorar la probabilidad de inserción productiva de la oferta de trabajo. No obstante lo anterior, en algunos casos los incentivos a la capacitación combinados con programas de empleo directo o bien con subsidios a la contratación adicional de mano de obra, pueden mejorar la efectividad conjunta de las políticas aplicadas. En el caso, de los servicios de información e intermediación, su efectividad está estrechamente vinculada con la existencia de

⁴⁷ Al respecto véase OIT (2006).

vacantes, de modo que su efectividad será proporcional al aumento de la actividad económica y de la demanda por trabajo desde las empresas. Sin embargo, estas instituciones pueden desarrollar el potencial rol de articular de políticas públicas, ya que al menos teóricamente, cuentan con ventajas comparativas para identificar beneficiarios, a la vez que mantienen cercanía con trabajadores, empresas e instituciones a nivel local.

En el ámbito de las políticas pasivas, también es posible identificar una variedad de instrumentos tales como: las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo, el mecanismo de pre – aviso de despido y, más recientemente, de las cuentas de ahorro individual para desempleo, las que, sin embargo, muestran una baja cobertura. Además, también en la Región se evidencian mayores regulaciones frente al despido que en otras latitudes, pero sólo benefician en la práctica a un conjunto minoritario de trabajadores. Lo anterior sugiere que las características de diseño de los mecanismos señalados así como por el énfasis en regular relaciones de trabajo de carácter indefinido, se tornan en barreras que impiden disponer de una mejor protección frente al desempleo.

Como se señaló anteriormente, en todos los casos señalados la operación de estos instrumentos supone la existencia de relaciones formales de trabajo, y en el caso de las indemnizaciones por despido presuponen además que éstas tengan una relativa estabilidad en el tiempo, lo que reduce su población objetivo a los asalariados con contratos de carácter indefinido. Este es precisamente el segmento de trabajadores que ha mostrado una disminución de su importancia en el empleo total, lo que constituye por lo tanto una barrera al aumento de la cobertura de la protección de los instrumentos así tradicionalmente concebidos, y no es posible excluir que ello sea una consecuencia de la vigencia de un frondoso y complejo entramado de regulaciones, que incentiven el uso de relaciones contractuales menos reguladas o más flexibles, y con mayor grado desprotección frente al desempleo, que los contratos indefinidos.

La revisión efectuada en este estudio, pone en evidencia la existencia de un proceso de búsqueda de alternativas al instrumental convencional de protección frente al desempleo en América Latina. Y ello se ha manifestado especialmente a través de la creación de Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo en varios países, con el objetivo de superar las limitaciones de cobertura, defectos no deseados y costos asociados al despido derivados del funcionamiento de las indemnizaciones por despido, las que además tienden a imprimir componentes de rigidez en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Sin embargo, y pese a las ventajas que este tipo de instrumental presenta respecto de los mecanismos preexistentes, como la previsibilidad, internalización de costos y administración sencilla, el esquema de cuentas comparte con las indemnizaciones su principal limitación: baja cobertura de la protección.

Pero también la búsqueda de mejores alternativas frente al mayor riesgo de desempleo observado en la Región, ha puesto en relevancia la alternativa de los seguros de desempleo, los cuales han sido objeto de evaluación en países como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, y objeto de estudios de factibilidad en Perú y R. Dominicana e implementado recientemente en Chile. Sin embargo, del mismo modo que en los dos casos mencionados, estos sistemas muestran también una baja cobertura; resultado que no debería sorprender si se tiene en cuenta que en general estos sistemas operan sobre bases contributivas, sus beneficios son una contrapartida de una relación asalariada formal y, precisan de relaciones de trabajo con una relativa estabilidad en el tiempo.

No obstante lo anterior, la combinación de distintos instrumentos de protección tiene el potencial de mejorar los resultados en la protección frente al desempleo. En efecto, la combinación de cuentas individuales permite por una parte, evitar los efectos no deseados de las indemnizaciones por despido, y su combinación con un seguro de reparto tradicional permitiría obtener en ganancias en términos de la suficiencia de los beneficios para enfrentar los episodios de cesantía. En este caso, una adecuada vinculación entre instrumentos, óptimo que será específico en

cada país, abre la posibilidad de obtener un resultado mayor que la simple suma de las partes individualmente consideradas. En este sentido, la implementación complementaria de programas no contributivos permitiría ampliar la protección a grupos no considerados tradicionalmente, así como enfrentar situaciones de desempleo de mediano plazo.

En definitiva, la estrategia de protección frente al desempleo en mercados laborales segmentados, como lo es el caso de América Latina, precisa del amplio espectro de políticas activas y pasivas. Por sus características, las políticas pasivas vinculadas de un modo óptimo para no sobreponer costos permitiría mejorar la extensión de la cobertura actual así como ampliar y mejorar los beneficios, lo que constituye un nivel básico de protección. Por su parte, la aplicación de políticas activas, sobre la base de maximizar su eficacia considerando las fases del ciclo económico para activar y desactivar programas, permite ampliar el rango de cobertura de la protección a segmentos de la población no cubiertos por los sistemas convencionales. Finalmente, la vinculación entre políticas activas y pasivas, en la que las instituciones de intermediación pueden jugar un rol central, puede potenciar las fortalezas de los instrumentos existentes y disminuir sus debilidades.

Bibliografía

- Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). 2005. www.anses.gov.ar
- Banco Mundial. 2000. "Hacia la Seguridad Económica en la Era de la Globalización". Washington.
- Banco de Previsión Social (BPS). 2005. www.bps.gub.uy
- Bertranou, F. Editor (2004). "Protección Social y Mercado Laboral". Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- ___ (2002) "La Experiencia Latinoamericana" en "El Seguro de Desempleo" Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS. Santiago de Chile.
- Betcherman G., Olivas, K y Dar Amit (2004). "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries". Social Protection Discussion Paper Serie N° 0402. Social Protection Unit, Human Development Network. The World Bank.
- Bucheli, M. (2004). "Uruguay: La cobertura de la seguridad social" en Bertranou, F. Editor (2004). "Protección Social y Mercado Laboral". Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- De Ferranti, David; Guillermo E. Perry; Indermit S. Gill; Luis Servan, (2000) "Asegurando el futuro en una economía globalizada". Banco Mundial.
- Guasch J. L. 1999. "An alternative to Traditional Unemployment Insurance Programs: A liquidity Based Approach Against the Risk of Earning Losses". The World Bank.
- Gasparini, L. (2004). "América Latina: Estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares" en Bertranou, F. Editor (2004). "Protección Social y Mercado Laboral". Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- Heckman, J. y C. Pagés 2003. "Law and Employment: Lessons from Latin America and The Caribbean". Working Paper 10129, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.

- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2005. www.iess.gov.ec
- Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra (2004). "Severance Payment Programs in Latin America.". Preparado para el International Workshop on Severance Payments Reform: Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts", Laxenberg, Vienna, Noviembre 7 – 8, 2003.
- Kritz, E. 2002. "La Protección frente al Desempleo en Mercados Segmentados". Workshop on Unemployment Insurance Systems in The Americas. U.S. Department of Labor and Summit of the Americas Center. Miami.
- Kugler, A. 2002. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform". In *Law and Employment: Lessons from Latin America and The Caribbean*, ed. James Heckman and Carmen Pagés. Chicago: National Bureau of Economic research and University of Chicago Press.
- Lora, E.; Pagés, C., (1996) "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marinakís, A. (2002). "Políticas Activas del Mercado de Trabajo" en *Políticas de Empleo, Salarios y Género en Chile*. Textos de Capacitación. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- Márquez, G., y Pagés, C., (1998) "*Lazos que atan: Protección del empleo y evolución del mercado del trabajo en América Latina*". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marshall, A. (1996). "*Mercado de Trabajo y Seguro de Desempleo*". CONICET-IDES, Argentina.
- Mazza, J., (2000) "*Unemployment insurance: Case studies and lessons for Latin America and the Caribbean*", Working Paper N° 411. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio del Trabajo y empleo de Brasil. 2005. www.mte.gov.br
- Mondino, G. y S. Montoya. 2002. "The Effect of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina". Research Network Working Paper 391. Inter-American development Bank, Washington.
- Organización Internacional del Trabajo "OIT"(2006). Chile. Superando la crisis mejorando el empleo. Políticas de Mercados de Trabajo 2000 – 2005. Santiago.
- ___ (2003) *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*.
- ___ (2002). *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*.
- ___ (1999). *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*.
- Rama, M.; Maloney, W., (2000) "*Income support programs for the unemployed in Latin America*". World Bank.
- Ramos, C. 2002. "Las Políticas del Mercado de Trabajo y su Evolución en Brasil" Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 16. División de Desarrollo económico. Comisión económica para América Latina (CEPAL), Santiago.
- Reineke, G. 2004. "La protección de los ingresos a través de los programas de empleo directo: Conceptos y ejemplos recientes de América Latina". Mimeo. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- Saavedra, J. Y M. Torero. 2000. "Labor Market Reform and their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Perú. Research Network Working Paper 394. Washington: Inter-American Development Bank.
- Samaniego, N. (2002). "Las Políticas de Mercado de Trabajo y su Evaluación en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 19. División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Snower, D.J., (1995) "Propuestas de reforma de los regímenes de desempleo", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 114, N° 4-5 (Ginebra, OIT).
- Social Security Administration (2004) "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003."
- Spiezia, V., (2000) "Efectos de las prestaciones por desempleo en los salarios y el empleo. Comparación de los regímenes", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 119, N° 1 (Ginebra, OIT).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). www.safpl.cl
- Universidad de Chile. 2004. "Programas de Empleo con Apoyo Fiscal". Informe Final de Evaluación de Impacto. Facultad de economía, Santiago.
- Velásquez, M. (2005). "Seguro de Desempleo: Evaluación y Lineamientos para su Modernización" en Uruguay: Empleo y protección social. De la Crisis al Crecimiento. Oficina Internacional de Trabajo, Santiago de Chile.

- ___ (2004) "El Seguro de Cesantía de Chile: Itinerario de una Reforma". Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- ___ (2003) "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina.", Serie Financiamiento del Desarrollo 133. Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- ___ (2002) "Protección a los trabajadores cesantes en el Perú. Consideraciones de diseño para un Seguro de Desempleo". Oficina Internacional del Trabajo, Lima.
- ___ (1996) "Sistemas de protección a la cesantía", en *Estadística y Economía*, N°12 (Santiago, INE).
- Vodopivec, M. y D. Raju (2002). "Income support systems for the unemployed: issues and options." Banco Mundial.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****financiamiento del desarrollo****Números publicados:**

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

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

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

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

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta, (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E., (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder, (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman, (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López, (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman, (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman, (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby, (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo, (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox, (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman, (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román, (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt, (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2003. [www](#)
141. Las redes de protección social: modelo incompleto, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez, (LC/L.2067-P), N° de venta S.04.II.G.10 (US\$10.00), 2004. [www](#)
142. Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres, Jessica Cuadros y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.2070-P), N° de venta S.04.II.G.13 (US\$10.00), 2004. [www](#)
143. Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica, Luis Felipe López-Calva y Mabel Andalón López, (LC/L.2071-P), N° de venta S.04.II.G.14 (US\$10.00), 2004. [www](#)
144. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.2090-P), N° de venta S.04.II.G.29 (US\$10.00), 2004. [www](#)
145. Microfinanzas en Bolivia, Jorge MacLean, (LC/L. 2093-P) N° de venta: S.04.II.G.32 (US\$10.00), 2004. [www](#)
146. Asimetrías, comercio y financiamiento en el área de libre comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe, Héctor Assael, (LC/L.2094-P), N° de venta S.04.II.G.31 (US\$10.00), 2004. [www](#)
147. Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero, Molly Pollack y Alvaro García, (LC/L.2142-P), N° de venta S.04.II.G.69 (US\$10.00), 2004. [www](#)
148. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno, Gonzalo Rivas, (LC/L.2143-P), N° de venta S.04.II.G.70 (US\$10.00), 2004. [www](#)

149. Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América latina, Alejandro Gutierrez, (LC/L.2165-P), N° de venta S.04.II.G.93 (US\$10.00), 2004. [www](#)
150. Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, Víctor E. Tokman, (LC/L.2187-P), N° de venta S.04.II.G.115 (US\$10.00), 2004. [www](#)
151. Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka, (LC/L.2219-P), N° de venta S.04.II.G.139 (US\$10.00), 2004. [www](#)
152. Alternativas para reducir la discriminación y la segmentación por riesgo en el sistema de salud chileno, Stephen Blackburn, Consuelo Espinosa y Marcelo Tokman (LC/L.2221-P), N° de venta S.04.II.G.143 (US\$10.00), 2004. [www](#)
153. La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en latinoamérica frente al caso colombiano, Beatriz Marulanda y Mariana Paredes, (LC/L.2248-P), N° de venta S.05.II.G.6 (US\$10.00), 2005. [www](#)
154. Evolución, perspectivas y diseño de políticas sobre la banca de desarrollo en el Perú, Marco Castillo Torres, (LC/L.2274-P), N° de venta S.04.II.G.25 (US\$10.00), 2005. [www](#)
155. A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento, Carlos Eduardo de Freitas, (LC/L.2328-P), N° de venta P.04.II.G.115 (US\$10.00), 2005. [www](#)
156. Regional financial integration in east Asia: challenges and prospect, Yung Chul Park, (LC/L.2329-P) Sales N° E.05.II.G.116 (US\$10.00). 2005. [www](#)
157. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe, Romy Calderón Alcas, (LC/L.2330-P) N° de venta: S.05.II.G.81 (US\$10.00). 2005. [www](#)
158. Asian bond market development: rationale and strategy, Yung Chul Park, Jae Ha Park, Julia Leung, Kanit Sangsubhan, (LC/L.2332-P) Sales N° E.05.II.G.74 (US\$10.00). 2005. [www](#)
159. An analysis of the experiences of financial and monetary cooperation in Africa, Ernest Aryeetey, (LC/L.2333-P) Sales N° E.05.II.G.75 (US\$10.00). 2005. [www](#)
160. The Arab experience, Georges Corm, (LC/L.2334-P). Sales N° E.05.II.G.76 (US\$10.00). 2005. [www](#)
161. European financial institutions: a useful inspiration for developing countries?, Stephany Griffith-Jones, Alfred Steinherr, Ana Teresa Fuzzo de Lima, (LC/L.2335-P). Sales N° E.05.II.G.77 (US\$10.00). 2005. [www](#)
162. Reforming the global financial architecture: the potential of regional institutions, Roy Culpeper, (LC/L.2336-P). Sales N° E.05.II.G.78 (US\$10.00). 2005. [www](#)
163. Regional development banks: a comparative perspective, Francisco Sagasti and Fernando Prada, (LC/L.2337-P) Sales N° E.05.II.G.79 (US\$10.00). 2005. [www](#)
164. Regional exchange rate arrangements: the european experience, Charles Wyplosz, (LC/L.2338-P). Sales N° E.05.II.G.80 (US\$10.00). 2005. [www](#)
165. Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina y el Caribe, Alvaro Vásquez V., (LC/L.2427-P). N° de ventas S.05.II.G.174 (US\$10.00). 2005. [www](#)
166. La protección frente al desempleo en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto, (LC/L.2470-P). N° de ventas S.05.II.G.217 (US\$10.00). 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:.....</p> <p>Dirección:.....</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.: Fax: E.mail:</p>
--