

---

# **S**eguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño



**CEPAL**

Oficina de Montevideo

Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay – Ministerio de Economía y Finanzas.

LC/MVD/R.198  
Setiembre de 2002

El presente documento ha sido elaborado por Rafael Diez de Medina y Marisa Bucheli, consultores de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios e investigaciones y la prestación de servicios de asistencia técnica sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

# Índice

Página

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>I. Aspectos generales de los seguros de paro.....</b>	<b>13</b>
A. Delimitación de la población beneficiaria.....	14
1. La cobertura.....	15
2. La antigüedad en el sistema .....	16
3. El origen del desempleo .....	16
4. La disponibilidad para trabajar .....	17
5. La búsqueda de trabajo y la aceptación de empleos adecuados .....	18
6. Otros requisitos menos habituales .....	19
B. Nivel y duración de la prestación .....	19
C. Financiamiento .....	21
<b>II. Revisión de las evaluaciones de los seguros de paro .....</b>	<b>23</b>
A. Delimitación de la población beneficiaria .....	25
1. La cobertura .....	26
2. La antigüedad en el sistema .....	27
3. La disponibilidad para trabajar, la búsqueda de trabajo y la aceptación de empleos adecuados .....	28
B. El nivel y duración de la prestación .....	29
1. El nivel de la prestación .....	30
2. La duración del período de pago del seguro .....	31
3. El perfil de las prestaciones .....	32
4. Período del deducible .....	33
5. Regla de intensidad .....	34
C. El financiamiento .....	34
1. La tasa de aporte proporcional a los despidos generados .....	34
2. Las cuentas individuales .....	35
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>39</b>
<b>Anexos:</b>	
Anexo A: El seguro de paro en países seleccionados de América Latina .....	45
Anexo B: El seguro de paro en países seleccionados de la OCDE .....	51



---

## **Resumen**

---

El estudio busca describir y revisar críticamente los regímenes de seguros de desempleo o de paro que se utilizan en la experiencia internacional con el fin de ayudar a delinear políticas e instrumentos que contengan los elementos positivos y eviten los riesgos de los errores de diseño de experiencias puestas en práctica en diferentes realidades.

En primer término se busca realizar una descripción de los seguros de paro en cuanto a sus principales características: tipo de población beneficiaria, cobertura y requisitos, nivel y duración de las prestaciones y financiamiento. A continuación, el trabajo busca evaluar tres aspectos esenciales de los seguros: la delimitación de la población beneficiaria, el nivel y duración de la prestación y su financiamiento. En esta evaluación se pasa revista a las principales bondades e inconvenientes presentes de diferentes opciones de diseño con el fin de extraer enseñanzas positivas. En esta evaluación se consideraron las principales experiencias de la región y de ciertos países seleccionados del mundo desarrollado donde los seguros de paro muestran facetas interesantes de estudiar y evaluar críticamente.



## Introducción

---

El objetivo de este trabajo es realizar una reseña de las características generales de los diseños de los programas de seguro de paro, cesantía o de desempleo<sup>1</sup> así como una recopilación de las evaluaciones de algunos aspectos de estos programas. Si bien se encuentran muy vinculados a este tema, se excluyen del presente análisis el estudio de otros instrumentos que se vinculan al desempleo como pueden ser las indemnizaciones por despido vigentes en muchos países.

Una precisión inicial a realizar es que debe distinguirse los seguros de paro de los programas de asistencia a los desempleados. Ambos consisten en pagos a personas desocupadas pero los objetivos buscados son diferentes.

Los programas asistenciales para desocupados buscan reducir la pobreza en los hogares con desempleados. Esta es la razón por la cual, en general, exigen un examen del nivel de ingresos del hogar y de las personas, es decir, son programas focalizados hacia la población de bajo nivel socio-económico. En este sentido, tienen similitudes con los programas de asistencia social. Su diferencia radica en que requieren que sus beneficiarios estén sin empleo y, además, habitualmente las

---

<sup>1</sup> A partir de aquí se denominará seguro de paro a los seguros de desempleo en virtud de que esta es la denominación prevaleciente en Uruguay.

prestaciones son superiores a las de la asistencia social, aun cuando se dan en forma uniforme para todos los beneficiarios.

A diferencia de los anteriores, los seguros de paro apuntan a cubrir parte de la pérdida de ingreso que sufre un trabajador cuando queda sin trabajo o, en algunos casos, cuando se reduce su jornada laboral. Aparecen así asociados a brindar un alivio durante un período concebido como de transición, permitiendo cumplir con tres objetivos básicos. En primer lugar, el seguro permite que el desocupado realice una búsqueda de trabajo más selectiva, disminuyendo la probabilidad de que se inserte en un puesto poco acorde con sus calificaciones. En segundo lugar, el seguro es un instrumento estabilizador de los ingresos y del consumo, ya que permitiría amortiguar la caída del gasto agregado en las recesiones.<sup>2</sup> Por último, reduce la resistencia de los trabajadores a las reestructuras productivas, motivación que aparece en las relativamente recientes implementaciones de los seguros en los países de Europa del Este.

A diferencia del programa de asistencia a los desempleados, el diseño tradicional y habitual de los programas de seguro de paro se basa justamente en el principio de un seguro. Los trabajadores y/o empleadores realizan contribuciones proporcionales al salario a un fondo colectivo que financia las prestaciones. Esta prestación es un porcentaje (“*tasa de reemplazo*”) de la remuneración en el empleo previo al desempleo. Si bien los primeros seguros fueron de carácter voluntario, en la actualidad son habitualmente obligatorios (con excepción de algunos países nórdicos) para un conjunto determinado de trabajadores; estas coberturas obligatorias a menudo no incluyen a los empleados públicos, a los trabajadores zafrales y/o a los trabajadores por cuenta propia. Además de las cláusulas que regulan financiamiento, beneficios, prestaciones y cobertura, los programas exigen requisitos para solicitar la prestación, como por ejemplo la exigencia de buscar un empleo, buscando fundamentalmente amortiguar el efecto de desincentivo a trabajar que produce la transferencia y evitar que las prestaciones se dirijan hacia personas que no desean efectivamente un empleo. Como las prestaciones del seguro de paro tienen tiempo definido, en los países en que coexisten con programas de asistencia a los desempleados, es habitual que el desocupado de larga duración sea amparado al inicio por el primer programa y luego por el segundo.

Los programas de seguro de paro de los distintos países presentan diferencias en el nivel de las prestaciones, la duración del período de pago, los requisitos exigidos, la forma de financiamiento y su administración.

Por ejemplo, Francia y Alemania tienen sistemas generosos en la comparación internacional, situándose entre los que ofrecen tasas de reemplazo altas durante períodos prolongados. A pesar de estas semejanzas, su diseño general es diferente. El seguro de paro alemán se caracteriza por su fuerte vínculo con los programas de empleo y formación, siendo todos ellos administrados por el mismo organismo. Las contribuciones destinadas al seguro se dirigen a un fondo colectivo que financia un conjunto de programas de empleo (políticas activas y pasivas), el cual recibe también aportes de los recursos generales del gobierno. En

---

<sup>2</sup> Este argumento sobre las bondades del seguro fue esgrimido en los países en que su implementación se realizó en la época del auge del keynesianismo.



efecto, está previsto que el gobierno subsidie algunos programas, en particular el de asistencia al desocupado y cubra los déficit del fondo.

En Francia, el seguro de paro se caracteriza por estar reglamentado por convenios de negociación colectiva en que participan organizaciones empresariales y sindicatos de trabajadores. Así, el monto y características de las contribuciones y beneficios se fijan en estos convenios en el marco de una previsión de la situación financiera, recurriéndose a préstamos estatales en caso de déficit. En cambio, el programa de asistencia a los desocupados es financiado por los recursos del gobierno.

A su vez, Estados Unidos y el Reino Unido tienen en común que cuentan con sistemas menos generosos en la comparación internacional. Además, el programa de Estados Unidos tiene la particularidad de que su financiamiento, proveniente de aportes de los empleadores a un fondo colectivo, se basa en una tasa de contribución creciente con la intensidad de los despidos que el empleador generó en el pasado. En cuanto al Reino Unido, su seguro de paro se distingue porque las prestaciones no son proporcionales al salario previo al desempleo.

En América Latina y el Caribe, los programas de seguro de paro se implementaron a posteriori de los países industrializados al tiempo que no existen programas de asistencia a los desocupados. La presencia de seguros de paro se concentra en América del Sur.

En Uruguay y Argentina, el diseño se asemeja al esquema general mencionado. El seguro exige aportes -proporcionales al salario- de trabajadores y empleadores a un fondo colectivo cuya finalidad no es única, lo que genera el derecho a una prestación también proporcional al salario. En el caso uruguayo, la administración y el fondo se vinculan al sistema de seguridad social; en el caso argentino, a otros programas para desocupados. Debido al déficit del sistema, en ambos países el Estado contribuye con sus recursos generales para financiar el conjunto de programas que el fondo recaudado debería financiar.

A su vez, en Brasil el diseño se aleja del principio del seguro ya que exige que el beneficiario tenga un ingreso inferior a determinado monto. Se trata por lo tanto de un programa que busca focalizar a la población de bajo nivel socio-económico, objetivo que caracteriza a los programas de asistencia al desocupado y no a los de seguro de paro. Sin embargo, tiene en común con estos últimos el requisito de que el empleador haya contribuido a un fondo durante un determinado período previo a la pérdida del empleo del beneficiario.

A su vez, en Ecuador el programa prevé un único pago en vez de pagos periódicos durante cierto lapso. La previsión de pagos periódicos está altamente asociada al objetivo de un seguro de paro ya que con éste se pretende dar un apoyo durante un período de transición.

Por último, dos países sudamericanos cuentan con leyes que regulan el seguro de paro que aún no han sido puestas en funcionamiento. En Venezuela se creó un programa en el año 1989 y se le reformuló en 1999, pero aún no está rigiendo efectivamente. En Chile, el primer programa de seguro se creó en 1958 pero en los hechos, no se está implementando. Recientemente, se aprobó una nueva legislación que deberá comenzar a regir a fines del año 2002.

El seguro de paro previsto para Chile responde a un tipo de diseño relativamente reciente. El financiamiento se basa en contribuciones a cuentas individuales del trabajador y no a un fondo colectivo. La capitalización en cuentas individuales es uno de los focos de atención de la discusión sobre las propuestas de diseño tanto del seguro de paro, como también de las indemnizaciones de despido. En los hechos, este mecanismo de financiamiento ha sido puesto en práctica en pocos países, como por ejemplo en el diseño del programa de indemnizaciones por despido de Brasil y Colombia.<sup>3</sup>

La nueva ley chilena prevé que los empleadores y trabajadores realicen depósitos periódicos proporcionales al salario en una cuenta individual del trabajador. Este fondo podrá ser utilizado por un desempleado cualquiera sea la razón que originó esta situación. El diseño prevé una duración máxima de prestaciones que para el caso general, es de cinco meses; el cálculo del nivel del beneficio se realiza de forma tal que el saldo capitalizado de la cuenta pueda ser agotado al cabo de los cinco meses. En el caso del despido sin causa justa, el monto de la prestación es proporcional al salario y no depende del saldo en la cuenta individual. Por lo tanto, si este saldo no es suficiente, la diferencia es financiada con los recursos generales del Estado. Al fallecer el trabajador, el saldo de la cuenta individual es heredable.

El presente trabajo se estructura en dos capítulos, el primero de los cuales realiza una reseña de los diseños y el segundo una recopilación de las evaluaciones.

El capítulo I se estructura en tres apartados que refieren a la delimitación de la población beneficiaria, las características de los beneficios y las del financiamiento, respectivamente.<sup>4</sup> Estas presentaciones comprenden tanto una descripción general de los aspectos comunes como referencias a particularidades de algunos programas escogidos. Debido a que esta forma de presentación no permite reseñar un diseño global, las características principales de los programas sudamericanos y de algunos países seleccionados de la OCDE aparecen en los Anexos A y B, respectivamente.

En el capítulo II se realiza una reseña de evaluaciones de distintos aspectos del diseño del seguro de paro. Nuevamente, el capítulo se estructura en base a la delimitación de la población, beneficios y financiamiento.

---

<sup>3</sup> Las cuentas capitalizables han sido implementadas en Brasil y Colombia para financiar las indemnizaciones por despido. En 1966, en Brasil se sustituyó el régimen de indemnizaciones por un programa de ahorro forzoso. Así, existe el FGTS (fondo de garantía de tiempo de servicio) que se forma por el saldo de las cuentas vinculadas e individuales de los trabajadores, en las cuales el empleador deposita mensualmente el 8% del salario del trabajador. Estos depósitos se ajustan por corrección monetaria y capitalizan intereses. Los trabajadores pueden retirar los recursos acumulados en sus cuentas cuando son despedidos sin causa justa, en casos de contingencias como casarse, jubilarse, etc. En caso de fallecimiento, el saldo puede ser retirado por los herederos. A su vez, en 1990, en Colombia se reformó el sistema de indemnizaciones por despido yendo hacia uno con similitudes con el brasileño (Kugler, 2001). Cada trabajador tiene una cuenta de ahorro individual en la que el empleador deposita mensualmente el 8.3% del salario. Los fondos son administrados por agencias que deben asegurar cierta rentabilidad a las cuentas. Cuando se rompe el vínculo de trabajo, por despido o retiro, el trabajador tiene acceso al total del fondo acumulado en su cuenta.

<sup>4</sup> Una recopilación de las características de los programas de seguro de paro en el mundo aparece en SSA (1999).

Cabe señalar que tanto en la descripción como en la evaluación se omite una recopilación de la estructura administrativa en la que se enmarcan los programas, debido fundamentalmente a la gran diversidad observada entre países. Los aspectos administrativos no dejan de ser relevantes ya que a menudo se les señala como fuentes de problemas en la implementación de los programas, ya sea por su costo o por sus dificultades para controlar y monitorear el funcionamiento y aplicación de las normas.



## **I. Aspectos generales de los seguros de paro**

---

Los diseños de los programas de seguro de paro son similares en la mayoría de los países. Con algunas excepciones, como es el caso de Dinamarca, su cobertura es obligatoria para un determinado grupo de trabajadores. Basados en el principio del seguro, prevén que los trabajadores y/o empleadores coticen en un fondo a través de contribuciones proporcionales a los salarios pagados. A su vez, las prestaciones tienen una duración limitada y su monto depende del salario perdido y de la antigüedad del trabajador en su empleo. Por último, para recibir la prestación, el desocupado debe cumplir con ciertas condiciones como, por ejemplo, la de estar buscando un trabajo. Cabe señalar que si bien la condición básica es estar sin empleo, en algunos países el seguro cubre la disminución de las horas de trabajo y no únicamente la pérdida completa del trabajo. En estos casos, la prestación no es la misma sino que comúnmente está en relación con las horas perdidas.

Con base en este esquema general, los diseños en los distintos países presentan diferencias específicas. En este capítulo se realiza un relevamiento de las características habituales de la delimitación de la población beneficiaria, del monto y duración de las prestaciones y del financiamiento, todo lo cual incluye referencias a ciertas especificidades de algunos programas. En los Anexos A y B aparecen los diseños de algunos países seleccionados.

## **A. Delimitación de la población beneficiaria**

Las cláusulas que delimitan la población beneficiaria del seguro de paro varían entre países. En términos generales, estas cláusulas refieren a dos aspectos: i) definen la cobertura y ii) determinan las condiciones de elegibilidad, esto es, los requisitos específicos que el trabajador cubierto debe cumplir para hacer la solicitud o continuar recibiendo las prestaciones.

Una de las motivaciones de las condiciones de elegibilidad es evitar que se desvirtúen los objetivos del programa. Así por ejemplo, puesto que el seguro debe servir de alivio transitorio, se busca que los requisitos ayuden a seleccionar personas que efectivamente tengan una alta probabilidad de encontrar un empleo. Además, con algunas condiciones de elegibilidad, se busca también aumentar la probabilidad de que el desocupado encuentre un trabajo, por ejemplo cuando se exige que para continuar percibiendo la prestación, el desempleado debe aceptar la oferta de un empleo adecuado. Por último, algunas condiciones también apuntan a evitar que el seguro se transforme en un financiamiento habitual de manutención. Por ejemplo, la razón que motivó el desempleo aparece a veces como condición de elegibilidad, admitiendo al desocupado que fue despedido pero no al que renunció a su trabajo.

La OIT, que enfatiza que los estados miembros deben tener un sistema de beneficios a los desempleados (asistencial y/o de seguro), realiza un conjunto de recomendaciones sobre la cobertura y condiciones para solicitar el seguro (Wu, 2000).

En cuanto a la cobertura, la OIT admite exceptuar a los trabajadores por cuenta propia, del servicio doméstico, en tareas del hogar, los permanentes en servicios del gobierno, los no operarios cuyos ingresos son considerados altos como para asegurarlos, aquellos cuyo empleo es menor a los seis meses por su carácter estacional, los menores o mayores de determinada edad (no pre-fijada), los ocasionales y los trabajadores familiares.

Además, recomienda que el derecho a recibir las prestaciones esté sujeto a que la persona esté capacitada, disponible y dispuesta para trabajar, así como que busque trabajo recurriendo al registro y asistencia periódica en una oficina de empleo u órgano afín. El beneficiario debería ser descalificado por algún período en caso en que: i) la pérdida de empleo sea resultado directo de una disputa laboral o de mala conducta, ii) el desempleo se origine en mala conducta o renuncia, iii) el solicitante haya intentado obtener el beneficio en forma fraudulenta o, iv) si el beneficiario no cumple con buscar trabajo o aceptar una oportunidad razonable de empleo.

Por último, las recomendaciones de la OIT hacen referencia a que la percepción de beneficios sea condicional a un período de calificación basado en un determinado número de contribuciones y/o tiempo de trabajo en un plazo previo a la solicitud o la pérdida del empleo. Más específicamente, proponen que el beneficiario haya trabajado 26 semanas en las últimas 52.

El relevamiento de los programas existentes muestra que la cobertura y las condiciones de elegibilidad se encuentran en general dentro de los lineamientos propuestos por la OIT. De todas maneras, la reglamentación varía entre países, apareciendo mayores exigencias en algunos casos que en otros. Así, algunas condiciones que en algunos países habilitan la solicitud del beneficio, en otros no existen o son exigidas únicamente para recibir la prestación completa. Por ejemplo, algunos países no hacen distinción según la razón que motivó el desempleo; a veces, en cambio, la renuncia del trabajador no autoriza a solicitar la prestación; en otros casos, quien renuncia puede realizar la solicitud pero recibe algún tipo de sanción, ya sea una prestación de menor valor, un período de pagos más corto o un período inicial de desempleo sin prestación (período deducible) más prolongado. Además de las diferencias en la cobertura y las condiciones de elegibilidad, los mecanismos de control (y probablemente la rigurosidad en la aplicación de las sanciones) también varían entre países. Ello puede hacer que algunas reglas formales, que señalan cierto grado de rigor en los requisitos de elegibilidad, no operen efectivamente.

A continuación, se presenta una selección de las delimitaciones de la población beneficiaria que habitualmente aparecen en los diseños de los programas.

## 1. La cobertura

La cobertura refiere al grupo de trabajadores que están amparados por el programa. La misma varía entre países e incluso en un mismo país en distintos momentos. En términos de sectores de actividad, la industria y el comercio están sistemáticamente cubiertas mientras que el programa se aplica menos frecuentemente a trabajadores públicos o agropecuarios. Algunas diferencias de la cobertura están relacionadas con las circunstancias del momento de la creación del programa (sectores afectados por el desempleo, poder gremial de los distintos grupos de trabajadores, entre otros). Por otro lado, se dan tres situaciones frecuentemente excluidas que constituyen opciones con las que se busca un mejor funcionamiento del programa.

En primer lugar, en varios países el seguro de paro *no comprende a los trabajadores por cuenta propia*. Uno de los problemas de la cobertura del trabajo independiente radica en la dificultad de probar la situación del desempleo. Por ello, cuando está contemplada, existe una regulación estricta en el procedimiento de la demostración de falta de trabajo o se recurre a aplicar beneficios menos generosos que los previstos para los dependientes.

En segundo lugar, en la mayoría de los países, los seguros *excluyen a los trabajadores zafrales*. Una de las razones de esta exclusión es que su cobertura viola el principio de seguro puesto que para estos trabajadores, el desempleo es un evento perfectamente previsto. Por lo tanto, su inclusión hace que el programa se convierta en un subsidio a este tipo de actividades. Además, estos trabajadores tienen una muy baja probabilidad de ser contratados por un período idéntico al de falta de trabajo en la zafra, por lo que no regirían para ellos los requisitos exigidos al resto de los desocupados con respecto a realizar los esfuerzos necesarios para tener un empleo. De todas maneras, algunos países cubren el trabajo intermitente, a veces con especificidades en el tratamiento (en Suiza por ejemplo, se aplica un mayor período deducible), aunque no existen definiciones comunes de este tipo de actividad. El

cumplimiento de la exclusión de estos trabajos intermitentes es, en algunos países, motivo de preocupación, ya que tal como se presenta en el capítulo II, a menudo los diseños no son adecuados para impedir efectivamente el uso del seguro en actividades estacionales.

Por último, con algunas *exclusiones de determinados grupos socio-demográficos* se busca evitar coberturas que distorsionen los objetivos del seguro, intentando eliminar a quienes tienen baja probabilidad de tener una oferta de trabajo o que no tienen tiempo disponible para trabajar. En este contexto por ejemplo, los seguros habitualmente excluyen a trabajadores mayores de determinada edad (que deben dirigirse a otro tipo de programas, como los de retiro anticipado) o se les brinda un status especial sin las exigencias de búsqueda de trabajo previstas para el resto. Algo similar ocurre con cláusulas que refieren a trabajadores con problemas de salud que les impide trabajar, quienes habitualmente pueden recurrir a otro tipo de programas.

## **2. La antigüedad en el sistema**

Los seguros exigen un período de calificación mínimo expresado a veces en número de aportes, tiempo de trabajo, salarios percibidos, entre otras variables. Con el establecimiento de cierta antigüedad se busca que el seguro cubra a trabajadores que han aportado al financiamiento del fondo.

## **3. El origen del desempleo**

El cobro del seguro exige estar sin empleo y en la mayoría de los casos, existe alguna referencia a penalizar ciertas razones que originan el desempleo. Si bien estas razones varían entre países, en general, apuntan a relegar a quienes están sin trabajo porque lo decidieron (renuncia) o porque lo perdieron por una razón legítima (por ejemplo, mala conducta) o a raíz de una disputa laboral. En estos casos, los programas contemplan dos tipos de sanciones: la inhabilitación al acceso al seguro o una penalización económica.

En Estados Unidos y Canadá, así como en los países sudamericanos (excepto Chile), la renuncia y el despido por mala conducta inhabilitan la solicitud. Ello no ocurre en la mayoría de los países europeos, donde la sanción consiste más comúnmente en una disminución del período de beneficios, en un aumento del período deducible y/o en un menor nivel de la prestación.

Por ejemplo, en Alemania, la renuncia y el despido por mala conducta conllevan una penalización de 12 semanas de prestaciones. En el Reino Unido (dónde el período de pagos puede alcanzar los seis meses y el deducible es de tres días) hay una descalificación de hasta 26 semanas cuando la pérdida de trabajo se debe a renuncia o despido por mala conducta. Una descalificación similar ocurre si la persona rechaza un empleo adecuado, mientras que rehusarse a participar en un programa de capacitación o de empleo, implica una pérdida de beneficios de dos semanas. En el caso de Francia, en principio la renuncia por sí misma no es admitida; sin embargo, cuatro meses de desempleo permiten re-abrir el expediente de



solicitud. En el caso chileno, la diferencia en el tratamiento radica en la regla de cálculo del beneficio y en la posibilidad o no de recurrir a fondos estatales. Cuando la pérdida del empleo se debe a una razón “legítima”, el nivel de la prestación se calcula con una regla similar a la habitual: un porcentaje del salario pasado. En caso en que el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador no alcance para cubrir esas prestaciones, el déficit se financia con aportes del Estado. Cuando el desempleo se origina en renuncia o mala conducta, el desocupado está habilitado a utilizar el saldo que capitalizó en su cuenta individual. Dada la duración prevista del período de pago (de hasta cinco meses), el nivel de la prestación se calcula de forma que el saldo de la cuenta se agote al cabo de dicho período.

Si bien en términos generales la renuncia es un típico ejemplo de desempleo sancionado, en los países de la OCDE los programas distinguen situaciones que le dan carácter legítimo y por lo tanto no son sancionadas. En términos generales, se admite la renuncia que tiene cierto carácter involuntario desde el punto de vista del trabajador. El ejemplo más extendido de renuncia legítima es el del trabajador que dejó su empleo debido a mala conducta del empleador. Otros casos relativamente extendidos son la renuncia para acompañar al cónyuge que debe cambiar de domicilio para desempeñar un nuevo empleo y la renuncia por problemas de adecuación con el empleo (un cambio en el transporte que hizo el recorrido al lugar de trabajo inaceptablemente largo, problemas de salud para desempeñarse en ese trabajo, la necesidad de cambio horario para cuidar a la familia, entre otros factores).

#### **4. La disponibilidad para trabajar**

Habitualmente los programas contienen cláusulas que exigen que para recibir las prestaciones, el beneficiario debe estar disponible para trabajar. Esta disponibilidad tiene a veces una precisión mayor: por ejemplo, en el Reino Unido el beneficiario tiene que estar disponible para comenzar a trabajar dentro de las 24 horas en que le es ofrecido un empleo.

El cumplimiento de la exigencia de disponibilidad para trabajar requiere controles más afinados que los requisitos previamente enunciados. En términos generales, los diseños en los países de la OCDE manifiestan una mayor preocupación por el cumplimiento de esta cláusula que los sudamericanos.

Por un lado, el control de la disponibilidad para trabajar está estrechamente vinculado al monitoreo de la búsqueda de trabajo y de la disposición que sanciona no aceptar un empleo adecuado. Puesto que en los países de la OCDE se establecen procedimientos que el beneficiario debe cumplir para conseguir un empleo, disminuye la probabilidad de eludir la exigencia de disponibilidad.

Por otro lado, la exclusión de determinados grupos socio-demográficos se justifica por su baja probabilidad de disponibilidad para trabajar. Por ejemplo, tal como se mencionó, es habitual que las personas que pierden su empleo por razones de enfermedad no se beneficien del seguro y eventualmente sean redirigidas hacia otro tipo de programas. También en algunos países europeos, se procura excluir o penalizar a quienes tienen responsabilidades familiares o realizan trabajo voluntario, en el entendido que estos factores limitan el tiempo disponible para trabajar en el mercado laboral o que se trata de personas que quieren combinar el trabajo

familiar o voluntario con ingresos del seguro. De todas maneras, en algunos países los desempleados que encuentran un trabajo de menor carga horaria del que perdieron, continúan cobrando una prestación parcial durante un cierto período.

En los países sudamericanos en cambio, los diseños no parecen adecuados para el cumplimiento de esta cláusula. En efecto, uno de los problemas detectados es que a menudo los beneficiarios trabajan en empleos “en negro”, por lo que el beneficiario no sólo no dispondría de tiempo para trabajar en un empleo formal sino que no se cumpliría el requisito básico de estar sin empleo.

## **5. La búsqueda de trabajo y la aceptación de empleos adecuados**

Los programas tienen habitualmente cláusulas que exigen buscar trabajo y no rechazar empleos adecuados. Nuevamente, el cumplimiento efectivo de estas cláusulas descansa en un conjunto de requisitos adicionales presentes en los diseños de los países de la OCDE. En cambio, si bien la exigencia de buscar trabajo y no rechazar ofertas de empleo no están totalmente ausentes en los programas de los países sudamericanos, no se detecta que los diseños contemplen aspectos adicionales que permitan el control de su cumplimiento.

En los países de la OCDE, el seguro suele requerir un registro inicial y un seguimiento durante el período de cobro de las prestaciones, de forma de sancionar al beneficiario que deja de cumplir con la exigencia de buscar trabajo o aceptar un empleo adecuado. A pesar de esta afirmación general, ni los procedimientos de monitoreo ni las sanciones son uniformes entre países.

El control se apoya habitualmente en la relación entre el programa de seguro de paro y los servicios de empleo, asegurando que la prestación sea pagada a quién está registrado en estas oficinas. Los servicios de empleo están concebidos para ayudar al desocupado a encontrar un empleo, por lo que no resulta sorprendente que se busque dirigir a los beneficiarios del seguro a esas oficinas. Las obligaciones con respecto al seguimiento son múltiples y varían entre países, comprendiendo por ejemplo el control de si el beneficiario continúa cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, la obligación de participar en sesiones instructivas sobre búsqueda de empleo y de presentarse a citaciones específicas, entre otros.

En particular, el seguimiento de la situación del beneficiario suele involucrar ayudas y controles de la efectiva búsqueda de trabajo. En algunos países, se solicita al beneficiario que provea las pruebas de que está buscando trabajo; en otros, existen mecanismos institucionales de búsqueda de empleo. Así por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos el beneficiario debe acreditar que ha realizado al menos uno o dos contactos de trabajo semanales y las razones por las que no aceptó ese trabajo. Si el beneficiario no consigue demostrar que buscó empleo, deja de percibir la prestación. En el Reino Unido, el procedimiento toma carácter más institucional, previendo que el desocupado establezca un plan de acción: el registro como solicitante del seguro se acompaña de una entrevista en que se acuerdan las acciones que el beneficiario emprenderá para la búsqueda de trabajo, sus restricciones en cuanto a la carga horaria del nuevo empleo, la ocupación, la remuneración y otros factores.

La exigencia de buscar trabajo se acompaña habitualmente de una sanción en caso de que el beneficiario rechace un empleo adecuado, en particular cuando la oferta proviene del programa de empleo. El carácter “adecuado” del empleo varía entre países; generalmente, los criterios incluyen aspectos como la relación entre la nueva remuneración y la del trabajo anterior, la distancia desde el lugar de residencia, el horario, la intensidad de la jornada, el grado de protección del nuevo empleo, objeciones de conciencia o religión, etc. A su vez, las sanciones por rechazo de un empleo también varían entre países: en algunos casos, se arriesga la inhabilitación al cobro del seguro a partir de la primera comprobación de que el beneficiario ha rehusado un empleo; en otros, las sanciones son más leves ya que consisten en suspensiones temporarias o admiten algún número finito de rechazos.

Por último, cabe mencionar que algunos países prevén habilitar al beneficiario para realizar cursos de formación, los cuales en ciertos casos toman carácter de obligatorios. En el caso de Alemania por ejemplo, el programa de seguro de paro está estrechamente relacionado con el de formación y con las políticas activas de empleo en general. Uno de los temas controversiales con respecto a este tipo de nexo es la correlación entre la probabilidad de encontrar un empleo y la asistencia a los programas de formación, en particular cuando los cursos son de tiempo completo y quitan tiempo disponible para la búsqueda de trabajo.

## **6. Otros requisitos menos habituales**

El programa de Brasil tiene la particularidad de que, entre sus condiciones de elegibilidad, se exige que el beneficiario no tenga ingresos propios para su sustento o de sus familiares. Así, a diferencia de los programas habituales, el diseño prevé cierta focalización hacia las personas de menores ingresos al momento de seleccionar a los beneficiarios.

## **B. Nivel y duración de la prestación**

En sus recomendaciones sobre los programas de seguro de paro, la OIT indica que los beneficios deberían proveerse en forma de pagos periódicos y basarse en una proporción de las remuneraciones pasadas. La prestación no debería ser menor al 45% del salario previo o del salario mínimo, o a un nivel que provea un mínimo esencial para los gastos básicos. En cuanto a la duración del período de pago, recomienda que en caso de pleno empleo debería limitarse a 26 semanas en cada período de desocupación o a 39 semanas en dos años. Aconseja además que exista un período deducible de siete días de forma de reducir los gastos administrativos del desempleo de corta duración. En caso de que el programa cubra el trabajo zafra, recomienda una adaptación de este período deducible (Wu, 2000).

La recopilación de casos indica que la mayoría de los países se alinea dentro de este esquema general de recomendaciones. Tal como se mencionó en el apartado sobre delimitación de la población beneficiaria, la duración del período de pagos, las tasas de reemplazo o del período deducible pueden variar cuando son utilizados como sanciones.

Usualmente, el período de pagos depende de la antigüedad en el sistema, es decir del monto de las contribuciones realizadas en el pasado. A pesar de las diversidades en las estructuras, puede decirse que, en términos generales, la duración del período de pagos es más extensa en los países de Europa continental que en el Reino Unido y los países de América. Por otra parte, en varios países europeos, una vez extinguido el período correspondiente al seguro, el desocupado puede dirigirse a un programa asistencial. Ecuador constituye una excepción en el sentido en que se caracteriza por proporcionar un único pago.

A efectos de ejemplificar un país de beneficios generosos, puede citarse el caso de Francia, en donde el período de cobro de las prestaciones depende de la edad del solicitante y del tiempo que contribuyó. Todos los trabajadores adquieren derecho a 6 meses de pago si cotizaron un año y a 12 meses si cotizaron dos años; estos períodos se prolongan en función de la edad y del tiempo de contribución: así, las personas de 45 años que contribuyeron tres años obtienen derecho a 18 meses de prestaciones; la máxima duración es de 32 meses y está prevista para las personas de 57 años que cotizaron 64 meses. Las personas que continúan desempleadas luego del vencimiento del seguro, pueden acudir al programa de asistencia a los desempleados.

En Estados Unidos en cambio, en la mayoría de los estados, el período de pago es como máximo 26 semanas. Este período puede hasta 13 semanas bajo otro programa denominado *extended benefits*, el cual opera efectivamente cuando la desocupación estadual es alta, ya que su puesta en práctica depende de una fórmula que combina el nivel de la tasa de desempleo y del cambio de esta tasa en el Estado.

En los países sudamericanos, la duración es más uniforme entre trabajadores que en los países europeos y los máximos previstos son inferiores a un año: seis meses en Uruguay, cuatro en Brasil, cinco en Chile y doce en Argentina.

En cuanto al período deducible, algunos programas regulan un tiempo para cada incidente de desempleo mientras que otros establecen el número de veces que el programa puede ser utilizado en determinado período.

En general, el monto de la prestación depende del salario previo. En pocos casos, como en el Reino Unido, el seguro consiste en una suma fija. Así, la prestación habitualmente se calcula como un porcentaje del salario que varía con la edad y/o la antigüedad en el sistema. Las tasas de reemplazo básicas varían habitualmente entre 45 y 70% de las remuneraciones percibidas en un determinado período próximo pasado, previéndose máximos y mínimos. También es común que existan beneficios adicionales en función de la estructura familiar, en particular cuando el desocupado tiene menores a su cargo.

Una característica común a varios diseños es que *la tasa de reemplazo disminuye durante el período de beneficios*. Es por ejemplo el caso de Argentina en que en los primeros cuatro meses, la prestación equivale a la mitad de la mejor remuneración de los últimos seis meses. Entre el quinto y octavo mes, la prestación cae al 85% del primer pago y entre el noveno y duodécimo mes, al 70% del primer pago. Tal como se desarrolla en el capítulo II, el perfil decreciente de los beneficios es considerado una buena característica de un diseño.

## C. Financiamiento

La mayoría de los programas prevén ser financiados con contribuciones a un fondo colectivo, las cuales provienen habitualmente de aportes proporcionales al salario de trabajadores y empleadores aunque a veces, lo hace únicamente uno de estos agentes. Por otra parte, el Estado también suele contribuir al financiamiento. De hecho, es el importante papel del presupuesto público en el financiamiento lo que ha justificado la mayoría de las evaluaciones y propuestas de transformaciones de los programas.

Con base en este fundamento general, existen algunas especificidades en los distintos países de las cuales a continuación, se señalan las más relevantes.

En lo que refiere al financiamiento público, a menudo la literatura no distingue los recursos del presupuesto general destinados al seguro de paro del resto de las políticas sociales o de empleo, debido a que en varios países existe un estrecho nexo entre el seguro de paro y el funcionamiento de otros servicios públicos. En forma frecuente, el fondo conformado por las contribuciones al desempleo no tiene como única finalidad el pago de estas prestaciones sino que, además, se utiliza para brindar otros servicios que cuentan con financiamiento del presupuesto del gobierno. Por otra parte, el gobierno financia habitualmente la administración del sistema, esto es, toma a su cargo la realización de los pagos, del cobro de las contribuciones y el monitoreo de los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario.

En este contexto, Uruguay presenta la particularidad legal de que no existe una contribución específica para un fondo de seguro de desempleo. En efecto, están habilitados quienes contribuyen al sistema de seguridad social, el cual financia no solamente el seguro sino además las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, entre otros beneficios. De hecho, ello lo hace similar a los países que utilizan el fondo para varios destinos.

Con respecto a las contribuciones privadas, algunos países prevén un aporte únicamente del empleador, como es el caso de Brasil y Estados Unidos. Desde el punto de vista económico, la distinción entre los agentes privados que realizan la contribución no es tan relevante sino que el punto de interés es quién paga efectivamente el aporte, esto es, en qué medida se traslada al salario o al precio. La revisión de la literatura sugiere que no ha existido una preocupación en torno a este tema.

En cambio, dos formas de financiamiento particulares son señaladas en la literatura: la de Estados Unidos y las llamadas cuentas individuales capitalizables como las recientemente previstas en la ley chilena.

Una característica distintiva de Estados Unidos consiste en que la tasa de aporte de la empresa crece con los despidos. Así, la idea básica del financiamiento radica en que las empresas que generan mayores prestaciones del sistema contribuyen en mayor medida al financiamiento. Las reglas de cálculo de la tasa de aporte varían entre Estados pero en todos ellos, existen tasas mínimas (cero) y máximas. La regla más común se basa en un cociente, calculado para los tres años anteriores, cuyo numerador es la diferencia entre los aportes realizados y las prestaciones pagadas a sus trabajadores y su denominador, la nómina salarial.

Un cociente menor produce una tasa de contribución mayor. Debido a los topes y a que los cambios de nivel en las tasas se producen en escalón, el mecanismo de sanción no opera en forma completa y requiere a menudo importantes movimientos del cociente para cambiar efectivamente de tasa.<sup>5</sup>

Las cuentas individuales de ahorro personal constituyen una forma de autoseguro obligatorio que parte de considerar que el trabajador ahorra una fracción de su ingreso salarial en una cuenta capitalizable, la que constituirá el modo de financiar el seguro: si pierde su empleo y es elegible para tener beneficios, obtiene un beneficio que se financia con el saldo de la cuenta.

M. Feldstein y D. Altman (1998) han propuesto, para Estados Unidos, un sistema denominado “Cuentas de ahorro por Seguro de Desempleo” (en inglés, UISA) proponiendo introducir las cuentas individuales como alternativa al sistema de reparto. Si bien se centra en Estados Unidos, esta propuesta ha venido siendo la base de discusión de los diseños financiados por cuentas personales capitalizables en otros lugares y ha sido discutida para otros países. Asimismo estos autores realizan algunas simulaciones que buscan sustentar la bondad del sistema, las que se verán en el Capítulo II.

Los aportes de los individuos (trabajadores y eventualmente empleadores, lo que abre la posibilidad de incluir a los trabajadores por cuenta propia), realizados en una cuenta de ahorro personal, engrosarían un fondo que funcionaría en forma similar al vigente: al suceder un episodio de desempleo, el fondo le pagaría al trabajador un beneficio. Los aportes podrían ser obligatorios pero es dable que existan también aportes voluntarios como un porcentaje sobre los primeros, según los diferentes modelos que se opten. Los beneficios se pagan en función de ciertas reglas que fija el Estado.

Si el monto total pagado al trabajador no fuera suficiente para ello, el Estado prestaría lo necesario para brindar el beneficio en forma completa. Por ello se prevé que los fondos se capitalicen colocándose a una tasa de interés de mercado y que también, si es necesario pedir prestado al Estado, se le pague a éste esa misma tasa por ese préstamo. A la edad de retiro estos fondos pasarían a integrar las cuentas de pensiones. Si el trabajador fallece antes, los saldos positivos serían heredables y para aquellos que tenían saldos negativos, se les cancela la deuda, ya sea por retiro o por fallecimiento.

El sistema propuesto por Feldstein y Altman no ha sido aplicado en su forma pura en ninguna parte. En una ley reciente, Chile incursiona en el uso de cuentas individuales capitalizables para cada trabajador, lo cual comenzará a regir a fines de 2002. Por un lado, la ley prevé una capitalización de aportes de trabajadores y empleadores a una cuenta del trabajador. Por otro lado, existe un Fondo Solidario que se financia con aportes del empleador y del Estado. Cuando se trata de una renuncia del trabajador, las prestaciones se financian únicamente con la cuenta individual y la prestación se calcula en base al saldo capitalizado en la cuenta. En cambio, si el trabajador fue despedido puede recurrir al Fondo Solidario. En este caso, el nivel de la prestación depende del salario perdido por lo que si el saldo capitalizado en la cuenta no es suficiente, el faltante se financia con el Fondo.

---

<sup>5</sup> Un mayor detalle de este mecanismo aparece en Card y Levine (1994) y Baicker, Goldin y Katz (1997).

## **II. Revisión de las evaluaciones de los seguros de paro**

---

Desde la primera mitad del siglo XX, cuando comienza a difundirse la implementación de los primeros programas de seguro de paro obligatorios, existieron argumentos a favor y en contra de este tipo de programas. Los argumentos favorables hacen hincapié en aspectos como su capacidad de estabilizar los ciclos económicos y en particular suavizar los patrones de consumo. Además, tienen la propiedad de permitir un mejor ensamble entre trabajadores y puestos de trabajo debido a que el sustento monetario proporcionado durante el período de búsqueda de un empleo dificulta la aceptación de ofertas poco adecuadas para la calificación del desocupado. Finalmente, los seguros de paro ayudarían a contener las resistencias que habitualmente se encuentran, por parte de los diferentes agentes, a la realización de reestructuras productivas, las que habitualmente se acompañan de desocupación.

Las críticas a los seguros de paro se han centrado fundamentalmente en la distorsión de los esquemas de incentivos que provocan estos programas, en el sentido que inducen comportamientos conocidos como de “riesgo moral”, esto es, conductas abusivas de los trabajadores y de los empleadores que provocan resultados no buscados.

Para explicar la incidencia en el comportamiento de los trabajadores, habitualmente se recurre a la teoría de la oferta de trabajo y a los modelos de búsqueda de trabajo.

La primera parte de la idea de que el desempleo es en cierta medida valorado por el trabajador debido a su componente de tiempo libre, mientras que una de sus mayores desventajas consiste en no percibir ingresos. Con el seguro de paro, este esquema de incentivos sufre una modificación ya que las prestaciones financian, en principio, tiempo libre.

Por otro lado, la teoría de la búsqueda de trabajo (*“job search”*) analiza el proceso de buscar y aceptar o rechazar un empleo. El seguro de paro es un mecanismo de financiamiento de este proceso, por lo que el trabajador tiende a reducir la intensidad de la búsqueda y a disminuir el incentivo de aceptar el primer empleo.<sup>6</sup> A partir del desarrollo de estos preceptos básicos, tomando en cuenta que el incentivo a encontrar un trabajo crece a medida que se aproxima la fecha en que expiran los beneficios, se deduce que períodos de pago más prolongados aumentan la duración del desempleo. Además, la duración del desempleo también será mayor cuando la prestación aumenta, debido a que crece el incentivo a mantenerse bajo la protección del seguro. El nivel de la prestación también afecta la conducta de quienes están fuera del sistema (inactivos o desocupados no cubiertos) ya que, con mayores beneficios, crece el incentivo por encontrar un empleo que asegure un eventual futuro período de desocupación.

En síntesis, estos enfoques teóricos ofrecen argumentos que permiten explicar ciertos comportamientos de “riesgo moral”: escoger el desempleo y el seguro porque se trata de una opción rentable, en la que el cobro de la prestación induce un menor esfuerzo por salir de la situación de desempleo o, en caso de estar ocupado, por evitar o prevenir la pérdida del empleo.

Otro tipo de abuso vinculado al seguro de desempleo consiste en utilizarlo cuando se pierde un empleo formal y se opta por continuar trabajando en el mismo puesto pero “en negro”. Más aun, trabajadores y empleadores también podrían coludir en conductas fraudulentas, como en el caso del despido fingido, en donde existe continuidad en el vínculo laboral pero con menor remuneración (ya que se usa el seguro de paro) permitiendo al empleador abatir costos mientras que el trabajador complementa su salario con el monto que percibe por el seguro. Estos tipos de comportamientos, mencionados en las evaluaciones de los programas latinoamericanos, no son tomados en cuenta en la literatura para los países de la OCDE.

Otro tipo de preocupaciones con respecto a desvíos en el uso del seguro, proviene del grado en que el programa funciona efectivamente como un seguro contra un evento imprevisto o como un subsidio a algunas empresas y/o trabajadores durante un desempleo temporario previsto.

---

<sup>6</sup> De hecho, este último efecto es buscado por el seguro ya que uno de sus objetivos es evitar que los trabajadores acepten puestos inadecuados para sus calificaciones. El problema radica en que disminuye el incentivo a aceptar incluso un empleo adecuado.



El uso del seguro para subsidiar períodos previstos de desocupación puede originarse en el comportamiento del trabajador o del empleador. Desde el punto de vista teórico, los modelos que analizan la rotación laboral dan un marco para la ocurrencia de este tipo de “riesgo moral”. En líneas generales, el seguro puede amparar trabajadores que aprovechan el programa para retirarse en forma temporaria del mercado de trabajo, conducta notoriamente facilitada cuando el seguro admite a quienes abandonan su trabajo voluntariamente.

A su vez, los desvíos ocasionados en el comportamiento del empleador llaman más la atención de la literatura económica, la cual refiere fundamentalmente al uso del seguro para subsidiar actividades con empleo inestable, como las zafrales. Este subsidio a las actividades con estacionalidad o empleo inestable provoca distorsiones en el empleo y producción favorables a ese tipo de trabajos.

En el presente capítulo se realiza una revisión de las evaluaciones de los programas de seguro de paro que giran en torno a este tipo de problemas.<sup>7</sup> Por un lado, se reseña la evidencia sobre el cumplimiento efectivo del diseño previsto; por otro lado, se presentan los aspectos teóricos y empíricos de la medida en que ciertas características del diseño inducen el mal uso del seguro o por el contrario, lo previenen. La recopilación se organiza en tres partes: la delimitación de la población beneficiaria, el nivel y duración de la prestación y finalmente, el financiamiento (apartados A, B y C, respectivamente).

## **A. Delimitación de la población beneficiaria**

Tal como surge del capítulo I, algunas cláusulas que delimitan la población beneficiaria están fuera del control de las personas, como las relacionadas con la cobertura. Las evaluaciones de estas cláusulas hacen hincapié en analizar si las exclusiones de algunos grupos y su obligatoriedad para otros se verifican en la realidad.

En cambio, los requisitos de elegibilidad buscan afectar el comportamiento del trabajador, por ejemplo desincentivando la renuncia u obligando al desocupado a buscar un trabajo. También en este caso, el estudio de su cumplimiento es relevante pero es menos frecuente. A pesar de la carencia de evidencias para países específicos, la OCDE (2000) alude a que los programas suelen ser estrictos en ciertos aspectos específicos pero no en otros y que las reglas formales que aparecen como rigurosas no son sistemáticamente aplicadas.

La distancia entre las sanciones previstas y su cumplimiento obstaculiza la evaluación del objetivo buscado en los requisitos de elegibilidad: su efecto sobre el comportamiento y en particular, la medida en que ellos permiten aumentar la rapidez con que el desocupado consigue un nuevo empleo. En efecto, el análisis del éxito del papel de los requisitos de elegibilidad para prevenir los desvíos en el uso del seguro requiere conocer el grado de rigor en su aplicación.

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que los estudios sobre el seguro de paro abordan también otros temas como, por ejemplo, su efecto sobre los contratos de trabajo, la elección de las horas ofrecidas en el mercado laboral o la persistencia del desempleo. Holmlund (1998) presenta un resumen de la literatura sobre estos temas.

A continuación, se presenta una reseña de los análisis referidos tanto a la cobertura como a los requisitos de elegibilidad. Cabe señalar que esta reseña enfrenta dos limitaciones. Por un lado, las evaluaciones están estrechamente relacionadas con las especificidades de los procedimientos y los problemas particulares de cada país, dificultando el propósito de realizar una presentación general de resultados. Por otra parte, del examen de la literatura surge que algunos requisitos han sido rara vez estudiados o evaluados.

## **1. La cobertura**

Uno de los problemas citados con respecto a problemas en la cobertura refiere a que el seguro *es utilizado por trabajadores zafrales aun cuando este instrumento no haya sido concebido para estos casos*. En efecto, existe evidencia para algunos países de que los empleadores utilizan el seguro para subsidiar sus actividades estacionales o los costos de choques económicos adversos de corto plazo, previendo, en realidad, la recontractación del trabajador, quien es entonces despedido en forma transitoria.

Estos “despidos temporarios” que realizan los empleadores, es decir, el envío al seguro de paro para luego re-contratar al trabajador, toman mayor magnitud en algunos países que en otros. Según releva Atkinson y Micklewright (1991), esta forma de uso del seguro es menos habitual en los países europeos que en Estados Unidos, lo que puede explicar la extensa literatura que existe para este país en comparación con Europa. En efecto, diversos análisis muestran que, en Estados Unidos, una fracción no despreciable de beneficiarios del seguro proviene de actividades con alta estacionalidad, son recontractados por su último empleador y utilizan el programa en forma repetida (Baicker, Goldin y Katz, 1997; Meyer y Rosenbaum, 1996). Cabe señalar que el relevamiento realizado no hace hincapié en la razón por la cual este fenómeno es menos frecuente en los países europeos y en particular, si ello se debe a algún aspecto específico del diseño.

Si bien no se cuenta con evaluaciones sobre el funcionamiento del seguro de paro en Uruguay, está relativamente extendida la conjetura de que las empresas utilizan el seguro de paro durante períodos de baja producción y posteriormente se produce la recontractación del trabajador “despedido” en forma temporaria.

Así, la exigencia de no ser un trabajador zafral parece no alcanzar por lo que el desvío ocasionado por su cobertura podría incentivar los movimientos estacionales. En este contexto, cuatro aspectos del diseño apuntan a prevenir este tipo de comportamiento, los cuales se presentan en mayor detalle en el resto del capítulo: la regla de intensidad, el período deducible, la contribución basada en el uso pasado del seguro y las cuentas individuales.

Una segunda dificultad en el cumplimiento de la cobertura, reiteradamente mencionada en los análisis de los seguros sudamericanos, radica en *la evasión de las contribuciones* y por lo tanto, en el incumplimiento de la obligatoriedad del programa. Este aspecto es una de las manifestaciones de las dificultades del cumplimiento general de la regulación de los contratos laborales. Desde el punto de vista de la evaluación del funcionamiento del seguro de paro, merecen ser citados tres inconvenientes principales.

El primer inconveniente se manifiesta cuando la proporción de trabajadores informales (entendidos como aquellos cuyos contratos no cumplen con las normas legales previstas) es alta, tal como ocurre en los países sudamericanos. El seguro de paro deja de ser útil como instrumento de estabilización macroeconómica. En efecto, el desempleo de estos trabajadores no se acompaña de una transferencia que permita suavizar las caídas del consumo por lo que, cuanto mayor sea el peso de la informalidad, menor será la eficacia del seguro como instrumento amortiguador.

El segundo inconveniente refiere a fines de política social: si el sector informal concentra a los trabajadores de menores ingresos, los efectos redistributivos pueden no ser los deseados. Este parece ser el caso de Argentina, en donde Mazza (2000) encuentra que la población beneficiaria del seguro de paro no es típicamente la de bajos ingresos. Más aún, ello ocurre también en Brasil a pesar de que su programa está diseñado para atender a los trabajadores de menores ingresos (Paes de Barro, Corseuil y Foguel, 2001).

Finalmente, el incumplimiento de la obligatoriedad de la cobertura permite amparar con el seguro a beneficiarios que trabajan en el sector informal, convirtiendo al programa en un instrumento de subsidio de la informalidad. Obsérvese que este subsidio se acompaña de una pérdida para el trabajador ya que éste pierde el derecho a percibir un beneficio si queda desempleado en su nuevo empleo. Además, como la prestación no se dirige en realidad a un desocupado sino a un ocupado encubierto que no asigna tiempo para buscar un empleo formal, el seguro no cumple con el objetivo de brindar el sostén económico necesario para encontrar un trabajo adecuado.

El fenómeno de estar amparado y trabajar en el sector informal parece tomar proporciones relevantes en América del Sur. Por ejemplo, Mazza (2000) encuentra que en Brasil, la demanda por el seguro crece menos en respuesta a los ciclos que a los cambios en los requisitos de elegibilidad del programa. Ello sugiere que existen solicitudes fraudulentas en el sentido de que el seguro se utilizaría como complemento de ingresos en la transición del sector formal al informal. Por otra parte, Paes de Barros, Corsueil y Foguel (2001) estiman que en 1997, únicamente la cuarta parte de los beneficiarios del seguro estaba desocupada y buscando empleo, alcanzado al 50% el peso de los trabajadores ocupados cuyo ingreso más que duplicaba el monto de la prestación. A su vez, para el caso argentino, Mazza reporta que, de acuerdo a las entrevistas realizadas con informantes calificados, el seguro es utilizado para evadir contribuciones y abatir costos, retirando a los trabajadores de la nómina pero manteniendo el vínculo laboral “en negro”.

## **2. La antigüedad en el sistema**

Algunos trabajos, en particular para Canadá, han puesto en relieve la relación entre el largo del período de calificación y la duración del empleo previo al desempleo. En efecto, Christofides y McKenna (1996) encuentran que en Canadá existe una fracción significativa de beneficiarios cuyo empleo previo tuvo la duración mínima requerida para calificar para el seguro. Ello indica que trabajadores y/o empleadores siguen patrones de separación del trabajo ventajosos amparándose en el seguro de paro. El análisis no distingue el peso de ambas situaciones, señalado que es posible que al menos parte de este fenómeno se explique por la

cobertura de trabajadores zafrales. Baker y Rea (1994) añaden evidencia sobre el uso repetido del programa por los mismos trabajadores, lo que les lleva a señalar la relevancia del seguro como subsidio a trabajadores que prefieren un estilo de trabajo de tipo intermitente y/o a empleadores que sistemáticamente cubren sus necesidades de corto plazo. Corak y Pyper (1995) han estudiado también el caso de repetición en el uso del seguro para el caso canadiense, donde en algún período se había incluido una regla de intensidad en los beneficios para prevenir este fenómeno.

### **3. La disponibilidad para trabajar, la búsqueda de trabajo y la aceptación de empleos adecuados**

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, es habitual que los distintos diseños exijan estar disponible para trabajar, buscar trabajo y aceptar empleos adecuados. En este sentido, la diferencia entre los países sudamericanos y los de la OCDE radica no tanto en la existencia o no de estas condiciones sino en sus mecanismos de control. Más aún, los problemas de control hacen que en los países sudamericanos exista la ya mencionada sospecha de que el seguro se dirige a trabajadores que no contribuyen al sistema y trabajan “en negro”. De esta manera, no solamente no operan los requisitos sobre disponibilidad para trabajar, búsqueda de trabajo y aceptación de empleo, sino que además, no se cumpliría con la exigencia básica de estar sin empleo.

En este contexto, las menciones a estos requisitos y su evaluación forman parte de la literatura de los países desarrollados. De todas maneras, estos estudios son más recientes y menos abundantes que los que refieren a otros aspectos del seguro.

En general, las evaluaciones se han realizado al implementar cambios en un diseño preexistente. Una modalidad comúnmente utilizada para evaluar los efectos de los cambios consiste en aplicar la modificación que se desea ensayar únicamente a un grupo de beneficiarios. Así, mientras que un grupo mantiene las exigencias del diseño vigente sin cambios, a otro se le requiere otras condiciones como por ejemplo, realizar entrevistas más profundas en los servicios de empleo o asistir con mayor frecuencia a las oficinas que guían la búsqueda de trabajo.

Este tipo de experimentos ha permitido evaluar la instrumentación del monitoreo de búsqueda de trabajo y de otros métodos como los “planes de acción individual” o los que obligan a las personas a tener iniciativas en la búsqueda. Estas evaluaciones son relevantes debido a que monitoreos más rigurosos suelen acompañarse de mayores costos por lo que en general, es de sumo interés analizar si es más oneroso instrumentar controles o realizar transferencias a quienes abusan del sistema. Por ello, las evaluaciones comprenden tanto un análisis de costo-beneficio (rentabilidad social y privada y efectos sobre el financiamiento público) como el estudio que refiere a si el requisito exigido se cumple únicamente desde un punto de vista formal o si afecta realmente el comportamiento del beneficiario. Así por ejemplo, teóricamente se piensa que para aumentar la velocidad de salida del desempleo por parte del beneficiario es conveniente un diseño con un mayor número de entrevistas de empleo y más supervisión del proceso de búsqueda. Sin embargo, en la instrumentación específica para un país, este tipo de requerimientos puede no conseguir el objetivo buscado: por ejemplo,

si el beneficiario no consigue un empleo debido a que su calificación es poco acorde con la demandada, el nuevo diseño no aumentará su probabilidad de encontrar trabajo, sino que simplemente lo obligará a realizar contactos con empleadores que sabe de antemano que no lo contratarán.

Recopilar los resultados de experimentos que buscaron evaluar los posibles cambios de diseño tiene una utilidad limitada si se pretende obtener recomendaciones generales. En efecto, cada uno consiste en una modificación parcial de un diseño específico de un país que apuntaba a responder a un problema particular detectado en esa realidad. Por otra parte, como generalmente se introducen varios cambios simultáneamente, es difícil discernir las causas de los diferentes efectos. Sin embargo estos experimentos pueden contribuir a concebir sistemas que no contengan vicios que pudieron haber sido causa de problemas en otras realidades. De ahí el valor de pasar revista aunque sea brevemente a algunos de ellos.

En Estados Unidos se implementó un conjunto de experimentos con el objetivo (entre otros) de reducir el abuso de los beneficiarios que no buscaban trabajo. La idea general de los cambios, que dieron lugar a cinco experimentos en distintos estados, consistió en aumentar los requerimientos en los procesos de búsqueda y mejorar la provisión de los servicios de empleo, a lo que se sumó en algunos casos la entrega de una suma de dinero para quienes conseguían rápidamente un trabajo. En la evaluación de estos experimentos, Meyer (1995) concluye que las modificaciones en el monitoreo de la búsqueda y en los servicios de empleo disminuyeron la duración del desempleo sin que ello implicara una inserción en trabajos de peor calidad. Encuentra también que los cambios fueron efectivos en términos de costos.

A su vez, Ashenfelter, Ashmore y Deschenes (1998) evaluaron cuatro experimentos (realizados en diferentes estados de Estados Unidos) que apuntaron a aumentar únicamente el rigor de la verificación de la búsqueda de trabajo. La evaluación concluye que el impacto de estas medidas no tuvo efectos importantes en el total de prestaciones pagadas ni en la duración del desempleo. Así, excepto en un caso y contrariamente a lo encontrado por Meyer, la introducción de verificaciones y sanciones no justificaría el costo de la implementación del cambio.

También en referencia al papel del monitoreo y las oficinas de empleo, se llevó a cabo un experimento en el Reino Unido a efectos de evaluar las entrevistas intensivas en tiempo que realizan las oficinas de empleo a los beneficiarios. De acuerdo a los resultados encontrados por Dolton y O'Neill (1996), las entrevistas intensivas reducían la duración del desempleo.

## **B. El nivel y duración de la prestación**

Los beneficios proporcionados por los seguros de desempleo han sido objeto de mayor atención que los requisitos en las evaluaciones de los diseños, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. En esta parte se reseñan diferentes características de los beneficios: nivel de las prestaciones, la duración y el perfil de las mismas a lo largo del período de pago, el período deducible y la regla de intensidad.

## **1. El nivel de la prestación**

El análisis de la desocupación es una de las motivaciones principales de estudiar la relación entre las tasas de reemplazo y la duración del desempleo. En efecto, tal como se reseñó al inicio del capítulo, teóricamente se espera que un aumento de la prestación produzca una mayor duración del desempleo, por ejemplo porque cuanto mayor es la transferencia, menor es la urgencia del beneficiario en encontrar un empleo y mejorar su ingreso. A su vez, una duración más prolongada repercute en un aumento de la tasa de desempleo. Probablemente debido a que el crecimiento del desempleo europeo de los años setenta y ochenta estuvo altamente asociado con la prolongación de su duración, el análisis del nivel de la prestación (en particular, de la tasa de reemplazo) ha sido más intenso en Europa que en Estados Unidos.

En términos generales, los distintos trabajos empíricos encuentran que, tal como lo predicen los modelos teóricos, mayores tasas de reemplazo se acompañan de una mayor duración del desempleo. En una recopilación sobre la evidencia de distintos países de la OCDE, Atkinson y Micklewright (1991) realizan varias precisiones a esta afirmación general. En primer lugar, señalan que el impacto de la tasa de reemplazo es modesto, esto es, una reducción sustancial del desempleo requiere importantes recortes en las prestaciones. Segundo, advierten sobre el bajo grado de robustez de las estimaciones, las cuales difieren no solamente entre países sino entre estudios para un mismo país. En tercer lugar, argumentan que la magnitud del impacto depende de los distintos aspectos del diseño: por ejemplo, debe esperarse que un aumento del nivel de la prestación tenga un efecto menor en países donde la administración del seguro sea más severa. Finalmente, señalan que el efecto puede variar con distintas características del desempleado, como su edad y sexo. En este sentido, citan evidencia empírica de que, en el Reino Unido, luego de transcurrido cierto período de desempleo, el nivel de beneficios afecta la probabilidad de obtener un trabajo únicamente para los más jóvenes.

El nivel de la tasa de reemplazo puede afectar no solamente la duración del desempleo sino también otros patrones de comportamiento, pero la evidencia no es tan extensa como en el caso anterior. Por un lado, las prestaciones pueden afectar la forma de salida del desempleo. Por ejemplo, en países en donde existen prestaciones para realizar cursos en el sistema de formación o educación, una caída de la tasa de reemplazo puede inducir al beneficiario a redirigirse hacia este tipo de programas. Asimismo, el nivel de la tasa de reemplazo puede afectar la elección del tipo de contrato, ya que insertarse en un empleo no regulado se vuelve más oneroso cuando el monto de la prestación crece.

Por último, cabe señalar que un experimento realizado en Estados Unidos en que se incorporó la adjudicación de un bono a quienes encontraban un empleo en un lapso determinado (menor a la duración del período de pago previsto) fue considerado exitoso en términos de disminuir la duración del desempleo y considerando costos netos (Meyer, 1995). De todas maneras, este tipo de diseño podría tener efectos negativos en el largo plazo, por ejemplo, si se incorporan al análisis aspectos como un consiguiente aumento de solicitudes.

Por otra parte, la mención al experimento no deja de tener utilidad ya que refleja que las personas responden a los incentivos económicos.

## 2. La duración del período de pago del seguro

De acuerdo a lo ya señalado anteriormente en el marco de la teoría de la búsqueda de empleo, es admitido que la duración del desempleo depende de la intensidad con la cual se realiza la búsqueda por parte de los desocupados, así como de las estrategias seguidas por ellos para conseguir con efectividad un empleo. Esto, que es claro en forma teórica, es difícil de evaluarlo en forma práctica, ya que la intensidad de la búsqueda se traduce en diferentes estrategias con mayores o menores esfuerzos (tiempo y recursos en obtener información sobre vacantes, realizar entrevistas, contestar avisos). La duración del período de pago de un seguro de desempleo naturalmente está relacionada con este aspecto, ya que junto al nivel de la prestación, son factores que influyen en forma notoria en la real intensidad del esfuerzo de búsqueda que un desocupado puede tener. Diversos estudios encuentran que la tasa de salida a la situación del desempleo aumenta cuanto más cercano está el período de expiración del plazo de percepción del seguro, sugiriendo por tanto que una mayor duración del beneficio trae una mayor duración del desempleo. Obviamente que esto último depende de otros factores y un cambio en el período de pago seguramente será función de otros aspectos del diseño.<sup>8</sup> Sin embargo el resultado general parece coherente: el esfuerzo en la búsqueda aumenta a medida que los individuos agotan sus beneficios o se vuelven no elegibles para los mismos.

En la mayoría de los seguros de paro existentes la duración es finita, aunque en algunos países como Australia, Nueva Zelanda o Bélgica el beneficio tiene una duración indefinida si ocurren determinadas condicionantes especificadas (OCDE, 2000). En Bélgica, por ejemplo, no hay límite a menos que el beneficiario haya reducido sus horas de trabajo voluntariamente o haya recurrido con demasiada frecuencia al beneficio.

Con relación a la evaluación de la duración de los períodos de pago es interesante citar la calibración realizada por Davidson y Woodbury (1995) para proponer un diseño óptimo. Ellos argumentan que cualquier seguro de paro debería prestar beneficios en forma indefinida para que sea óptimo, dado un valor presente actuarial de los beneficios. Suponiendo que este valor es finito, estos autores comparan el bienestar de dos personas desocupadas pero bajo dos regímenes diferentes. En el primer régimen se le da a la persona ese valor actualizado total durante su primer período de desempleo. En el segundo caso, se distribuye ese valor total en dos períodos de desempleo contiguos, el segundo de los cuales es contingente a seguir en la situación de desempleo. Ellos argumentan que, en el primer caso, el desempleado puede ahorrar para un posible período de baja de consumo posterior en caso de seguir desocupado, mientras que en el segundo caso no necesita hacerlo. Por tanto el segundo individuo estaría mejor que el primero del punto de vista de su bienestar intertemporal. Este argumento se puede generalizar a varios períodos consecutivos. Es de destacar que el análisis de estos autores no implica perpetuidad como los realizados por Baily (1977) y Flemming (1977), sino

---

<sup>8</sup>Las sanciones por falta de disponibilidad para trabajar, el rechazo de puestos adecuados o la detección de no estar buscando trabajo hacen que el impacto de la duración del período de percepciones tome proporciones menores.

que implica que el Gobierno brinde el beneficio en forma indefinida pero obviamente sujeto a la condición de que se esté desempleado.

La calibración realizada supone que el valor presente actuarial de los beneficios se mantiene constante. No obstante, una mayor duración implica menor esfuerzo por salir del estado de desempleo por lo que aumenta la duración promedio del desempleo y por tanto disminuye la recaudación de los aportantes al fondo que financia el seguro de paro. Por ello, Davidson y Woodbury también admiten que, por razones de equilibrio general, los efectos adversos de desfinanciamiento del sistema son peores que los beneficios individuales encontrados en la calibración. Sin embargo ello les lleva a modificar las tasas de reemplazo y concluyen que el diseño óptimo para Estados Unidos, de contar con un seguro de duración indefinida daría una tasa de reemplazo del 66%, suponiendo parámetros de tasas de despido y cantidad de empleos disponibles en función de ciertos estudios previos. Si se optara por una duración limitada estos autores concluyen que la tasa de reemplazo debería ser del 100% si la duración fuera inferior a 32 semanas. Por tanto, como el seguro de paro de Estados Unidos es de alrededor de 26 semanas, llegan a que es un diseño subóptimo, aconsejando el aumento de la duración o de la tasa de reemplazo.

Atkinson y Micklewright (1991) relevan evidencia sobre la importancia de la duración del período de pago. Si bien admiten la gran heterogeneidad en los diseños recopilan estudios empíricos que invariablemente sustentan la hipótesis de que una mayor duración de los períodos de pago aumentan la duración del desempleo individual, con diferentes estimaciones según los países.

### **3. El perfil de las prestaciones**

Generalmente se admite que, para maximizar el esfuerzo de búsqueda, un diseño de seguro de desempleo debería reducir los beneficios del trabajador a medida que transcurre el tiempo de desempleo. Esto se basa en un contexto de existencia de información asimétrica donde un sistema de contralor no alcanza para eliminar los problemas de riesgo moral. Algunos estudios desarrollan modelos teóricos que consideran explícitamente estos aspectos.

Hopenhayn y Nicolini (1997a, 1997b)<sup>9</sup> consideran un programa con secuencia de pagos decrecientes en el tiempo y los combinan con la existencia de un impuesto después del reemplazo, creciente con la duración del desempleo.<sup>10</sup> La penalización del perfil de prestaciones decrecientes, vía reducción de ingreso y, por tanto, de consumo futuro, brinda un incentivo a no continuar desempleado. El impuesto creciente con la duración del desempleo castiga aun más, lo que implica un incentivo a encontrar rápidamente un trabajo, siempre que los incentivos negativos no sean muy fuertes.

---

<sup>9</sup> Shavell y Weiss (1979) ya habían encontrado resultados similares en un contexto de optimización del bienestar.

<sup>10</sup> En una versión del modelo, el diseño óptimo es el que minimiza el presupuesto sujeto a proveer determinado bienestar. En otra versión, es el que maximiza la utilidad del desocupado sujeto a que la prestación no supere el total del presupuesto y a que el trabajador realice una búsqueda de un trabajo, si ello le produce más satisfacción que el costo de hacerlo.



Estos mismos autores calibraron el modelo con datos de Estados Unidos, estimando por un lado, las tasas de reemplazo óptimas en caso que se implementara únicamente el mecanismo de prestaciones decrecientes y, por otro lado, la combinación de tasas de reemplazo e impuestos para un régimen que contara con ambos mecanismos. Los parámetros responden a un diseño óptimo en el sentido que minimiza el presupuesto para un determinado nivel de bienestar. Las simulaciones indicaron que el perfil de consumo del trabajador era más suave cuando se introducía el diseño óptimo que con el diseño vigente, en el que las prestaciones son constantes a lo largo del período de pago. A su vez, el perfil es más suave cuando se implementa el doble mecanismo de prestaciones decrecientes en el tiempo e impuestos crecientes con la duración del desempleo.

El modelo anterior fue calibrado también con datos de Argentina (Hopenhayn y Nicolini, 1997b), país que ya cuenta con un programa con beneficios decrecientes en el tiempo. En este caso, los parámetros fueron estimados en base a un modelo de seguro óptimo en el sentido que asegura al desocupado un bienestar similar al del ocupado. Las simulaciones indicaron que el seguro óptimo requiere un presupuesto menor, esto es, es menos costoso para el Estado.

#### **4. Período del deducible**

En la mayoría de los diseños de seguros de paro, el beneficio no se paga por un período inicial de desempleo que varía entre países (desde ningún período en el caso de Austria, Dinamarca o Alemania, hasta 30 días en Italia y 2 semanas en Corea del Sur). Ese período es el deducible del seguro. Se ha dicho que la existencia del deducible evitaría en cierta medida que tanto las empresas como los trabajadores utilicen el mecanismo del seguro de paro para ajustar períodos temporales de bajas en la actividad económica (despidos temporales) Sin embargo no hay evidencia empírica de este aspecto.

El período deducible tiene dos virtudes. Por un lado, se intenta una compatibilidad con los posibles rezagos ocasionados por las demoras propias de las oficinas donde se gestionan los trámites. Ello permite que el beneficiario pueda prever correctamente el período en que sus ingresos no estarán cubiertos. Por otro lado, cuanto más largo es el período deducible, menor es el incentivo a utilizar el programa en contextos de abuso. En particular, se juzga aconsejable que el período deducible sea mayor para los trabajadores zafrales en caso de que el seguro de paro prevea su cobertura.

Coloma (1996), al realizar una propuesta de seguro de desempleo para Chile, vincula este mecanismo con el de la indemnización por despido, similar al vigente en Francia. Propone utilizar este último instrumento como monto deducible del seguro: sería el primer monto a usar a la hora de quedar desempleado un individuo y únicamente luego de terminados estos fondos, comenzar a usufructuar del seguro de desempleo. El período del deducible dependería de la forma de pago y el monto de la indemnización por despido. Afirma que los problemas de riesgo moral no estarían ausentes por lo que debe combinarse con un diseño posterior que considere todos los aspectos ya citados en cuanto a evitar incentivos a no hacer efectivos esfuerzos en la búsqueda de empleo por parte del desempleado.

## **5. Regla de Intensidad**

La llamada “regla de intensidad” busca castigar el uso repetido del seguro de desempleo por parte de una misma persona, generalmente a través de la reducción de los beneficios para aquellos trabajadores que hacen un uso reiterado del seguro. Este uso repetido se podría deber a despidos temporarios como los ya descritos anteriormente o a la preferencia personal por trabajar en forma intermitente. A la hora de adjudicar el beneficio no se cuenta con información muy precisa para discriminar entre diferentes factores.

Algunos países como Canadá, entre 1996 y 2001, instauraron esta regla. Como ya se señaló anteriormente, en este último país se había hallado evidencia de un alto grado de repetición en los beneficiarios del seguro de paro. Sin embargo, estudios realizados posteriormente mostraron cierta regresión de la regla, lo que, junto a opiniones de tipo político de algunos grupos peculiarmente afectados, llevó a su derogación en 2001. Uno de los objetivos fue no perjudicar a los que usan del beneficio en forma repetida debido a factores estacionales por sus características personales.

## **C. El financiamiento**

Una de las preocupaciones de la literatura con respecto al financiamiento refiere al alto costo de los programas y en particular, al gasto del gobierno. En este contexto, los análisis de evaluación se centran tanto en discutir la eficiencia administrativa del programa como en los mecanismos de financiamiento que permitirían disminuir la duración del desempleo y la sobre-población de beneficiarios proveniente de solicitudes que responden a desvíos con respecto al uso deseado del programa. Así, el estudio del financiamiento se ha enfocado básicamente en dos mecanismos diferentes a los habituales: la contribución del empleador en forma proporcional a los despidos generados en el pasado y la capitalización de los aportes en una cuenta individual del trabajador.

### **1. La tasa de aporte proporcional a los despidos generados**

La utilización del seguro de paro por parte de las empresas, con el fin de subsidiar despidos temporarios ha justificado la implementación de un mecanismo de financiamiento por el cual las contribuciones de ellas al seguro crecen con el uso que en el pasado se haya realizado. Tal como se señala en el Capítulo I, este mecanismo de financiamiento es una característica distintiva del programa de seguro de paro de Estados Unidos.

En Estados Unidos, donde las contribuciones son realizadas únicamente por las empresas y por lo tanto, los trabajadores no financian el seguro, el debate previo a la creación del programa recogió las ventajas e inconvenientes de relacionar el aporte con los despidos realizados durante la historia de las empresas. Los opositores temían que las contribuciones crecientes con el número de despidos del pasado pudieran exacerbar la magnitud de los choques negativos recibidos por una empresa, debido a que en el futuro próximo, vería

aumentar sus costos. Finalmente predominó la corriente favorable a la implementación de dicho mecanismo, sistema que lleva a que las empresas hagan suyo el costo del seguro de paro de sus empleados. En parte, esto se justificó con el argumento de que la estacionalidad era responsable de una parte importante del desempleo y así, los despidos tenían más bien carácter previsible que aleatorio.

Calificando a las empresas en función de la historia de los despidos generados por ellas (“*experience rating*”), e implementando tasas de aportes crecientes con el número de ellos, se incentiva a que las empresas suavicen los cambios en la producción durante el ciclo reduciendo los despidos en las recesiones. En efecto, ese tipo de contribución genera costos de despido en la empresa y por lo tanto, costos de ajuste, creando un incentivo para despedir menos trabajadores en el ciclo recesivo y, al tiempo, contratar un menor número en el ciclo expansivo. Por eso, las tasas de aporte crecientes con los despidos generados amortiguan las respuestas del empleo y desempleo generados por la empresa al ciclo o los movimientos estacionales.

La literatura también ha analizado el efecto de este mecanismo de financiamiento sobre el empleo y la tasa de desempleo globales. Algunos modelos argumentan que no se reduce únicamente la variación estacional del empleo sino que aumenta el empleo promedio en la economía. Contrariamente, otros modelos señalan que el aumento de los costos de despido implícitos en este mecanismo de financiamiento reduce el número de trabajadores que la empresa está dispuesta a contratar y por lo tanto, afecta negativamente el empleo a nivel global.

La implementación práctica de este mecanismo en Estados Unidos se acompañó de topes máximos y mínimos a las tasas de aporte empresarial, lo que conllevó a que la sanción al despido reiterado no operara en forma completa. Generalmente se requiere cierta magnitud en el número de despidos y/o de la duración del desempleo del trabajador despedido para generar un aumento de la tasa de aporte para las empresas. En este contexto, la literatura ha realizado más hincapié en los efectos de los límites en su implementación que en la característica distintiva de este mecanismo. En efecto, tal como se señaló en el apartado A de este capítulo, la literatura recoge una preocupación por la presencia de este tipo de desviaciones. En lo que respecta al impacto del mecanismo de financiación, diversos trabajos señalan que cuanto más completa es la tasa, menor es el espacio para utilizar el seguro para despidos transitorios (Card y Levine, 1994; Baicker, Goldin y Katz, 1997).

## **2. Las cuentas individuales**

Como ya se señaló en el capítulo I, Feldstein y Altman (1998) proponen un sistema basado en cuentas personales capitalizables para Estados Unidos. En este país se ha evaluado al sistema de seguro de paro actual y se ha concluido que el mismo se caracteriza por inducir períodos de desempleo largos y mayor frecuencia de “despidos temporarios”. Si los individuos

tuvieran que financiar su desempleo con fondos de sus cuentas personales tendrían un incentivo a no escoger duraciones largas y tampoco a participar en despidos temporarios.<sup>11</sup>

La ventaja principal de la propuesta se basa en una cuestión clave: el grado de concentración del desempleo entre los trabajadores asegurados. A las personas con alta probabilidad de desempleo y por tanto de tener saldos negativos en sus cuentas personales les sería irrelevante el uso de este sistema en relación a uno de reparto, ya que en definitiva es el Estado quien los financiará. Estos autores afirman la necesidad de dimensionar al grupo de personas que desarrollan cuentas negativas con este nuevo método y cuantificar el seguro de desempleo que se les pagaría por el régimen vigente.

Bajo este sistema, los trabajadores que tienen (o esperan tener) saldos positivos en sus cuentas capitalizables van a asumir totalmente el costo de la compensación por desempleo no teniendo incentivo a aumentar la duración ni frecuencia de su desempleo. El incentivo adverso continúa para quienes esperan retirarse o morir con saldos negativos en sus cuentas personales. Para estos últimos, los beneficios recibidos por desempleo adicional no tendrían costo.

Simulando para Estados Unidos se constató que sólo el 5% de los trabajadores se retirarían o morirían con saldos negativos y cerca de la mitad de todos los beneficios de las cuentas se destinarían a esos individuos. El costo del sistema nuevo sería sustancialmente menor que el vigente, evitando por tanto las distorsiones de aplicar un impuesto sobre la nómina. Las simulaciones de las opciones indicaron que la mayoría de los individuos mostraron saldos positivos, aun en aquellos que pasaron por el desempleo. Menos de un tercio de los beneficios van a individuos que actualmente tienen saldos negativos o que tendrán saldos negativos al final del período de desempleo actual.

Feldstein y Altman simulan algunas alternativas para el diseño de las cuentas personales de forma de evaluar el efecto de diferentes opciones sobre el desempeño del sistema. Entre ellas, analizan la posibilidad de que los individuos dejen de aportar a la cuenta una vez que acumularon determinado porcentaje de sus ingresos anuales. Debido a que este monto máximo debe ser fijado de manera que cubra los períodos de desempleo futuros, el análisis simula también la posibilidad de que la exigencia de ahorro sea mayor para los trabajadores con más riesgo de desempleo. Otra alternativa manejada es incluir un componente que actúe en forma similar a la tasa de aporte creciente con los despidos. Este componente consistiría en que la empresa pagara las cinco primeras semanas de desempleo. Esto tendría una doble ventaja: aumentar la probabilidad de que el trabajador tenga saldos positivos y por ende hacerlo más sensible a las ventajas del sistema y, por otro lado, desincentivar a la empresa a utilizar el seguro para sus necesidades de corto plazo.

El sistema de cuentas personales propuesto anteriormente no ha sido implementado en su forma pura en ningún lugar. Como ya se señaló en el Capítulo I, Chile está implementando un

---

<sup>11</sup> Orszag y Snower (2002) comparan el seguro de desempleo vigente en Estados Unidos y las UISA y muestran mediante una modelización que las cuentas personales llevan a un descenso significativo del desempleo. El Gobierno podría redistribuir entre las cuentas personales, realizando imposiciones a las contribuciones de los de mayores salarios y subsidiar a los trabajadores de menores recursos.

nuevo sistema basado en cuentas personales capitalizables aunque con un diseño diferente al propuesto por Feldstein y Altman.

Si bien no ha sido implementado, frecuentemente se lo vincula al sistema de cuentas personales en la seguridad social en general, en donde sí han sido incorporadas, y también a las indemnizaciones por despido. En Singapur, por ejemplo, donde existe un sistema de seguridad social basado en cuentas personales está previsto que los trabajadores puedan utilizar sus aportes para una cantidad de beneficios, entre los que se cuenta el seguro de desempleo. Sin embargo esto no se ha implementado en la práctica y, más aun, se está estudiando la aplicación de un seguro de desempleo clásico basado en un sistema de reparto con aportes de empresas. Actualmente se está estudiando la adopción del sistema en Filipinas aunque matizado con un programa de seguridad social más amplio y conjugado con asistencia al desempleado (Esguerra, Ogawa, Vodopivec, 2002).

Se ha citado como desventaja de la propuesta de las cuentas capitalizables el hecho de que no presupone una cobertura conjunta de los riesgos de desempleo y por ello no diversificaría el riesgo de desempleo global, aumentando la vulnerabilidad de ciertos grupos de trabajadores. Orszag, Snower y Stiglitz (1998) por su lado citan que los beneficios encontrados por Feldstein y Altman vienen acompañados de mayor riesgo que afectan más a los menos favorecidos (por ejemplo, los jóvenes que no han tenido tiempo de acumular en sus cuentas).

Por otra parte, en países con informalidad importante, los beneficiarios de las cuentas capitalizables serían los más favorecidos o aquellos que perciben mayores ingresos en el sector formal. Esto se pudo comprobar en la aplicación del sistema a las indemnizaciones por despido en Colombia, donde el 80% de los beneficiarios estaban en el quintil más rico de la distribución del ingreso (Kugler, 2001).

Finalmente se marca la necesidad de tener extremo cuidado en la administración de los fondos de las cuentas personales y especialmente la necesidad de contar la subsidiariedad del Estado, puesto que de no contar con el aporte estatal ante cuentas negativas, se puede dar un sesgo hacia un empeoramiento de la distribución del ingreso y un descenso en el bienestar (consumo y ahorro) de los hogares de los aportantes especialmente vulnerables.

Las anteriores desventajas dan lugar a que se propongan sistemas basados en cuentas personales pero en forma combinada con formas de asistencia al desocupado o políticas activas de empleo (indemnizaciones, planes de trabajo estatales, entre otras opciones).

Guasch (1999) ha recomendado un sistema mixto que combina cuentas personales y seguro de desempleo tradicional. Este autor propone una cuenta personal abierta en cada institución financiera elegida por cada trabajador. Este aporte se invertiría en activos financieros de menor a mayor riesgo pero poniendo a salvo el capital. Sólo se accedería a los fondos en caso de retiro o de desempleo. Una porción del aporte del trabajador y/o empleador se destinaría a un fondo para complementar las cuentas de trabajadores que no tengan montos suficientes para cubrir el seguro de desempleo. Se estipularía un monto mínimo mensual para ser retirado pero únicamente se garantiza a ciertos trabajadores como los jefes de hogar u otra categoría especialmente vulnerable.

Para solucionar los problemas de selección adversa del sistema de cuentas personales, es necesario establecer la obligatoriedad del seguro. Eso va a provocar subsidios cruzados, beneficiando a quienes tienen mayor probabilidad de desempleo y provocando una expansión de los sectores más riesgosos. La obligatoriedad tiene sentido para los dependientes. Así, muchos trabajadores de bajos ingresos quedan marginados. Otro problema que se cita como relevante es el riesgo de colapso ante períodos de desempleo masivo.

## Referencias bibliográficas

---

Ashenfelter, Orley; Ashmore, David & Deschenes, Olivier (1998). "Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? "Randomized Trails in four U.S. Sates. Working Paper 412, Industrial Relations Section, Princeton University, December.

Atkinson, Anthony B. & Micklewright, John (1991). "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review". *Journal of Economic Literature*, Volume XXIX, Number 4, December, pgs. 1679-1727.

Baicker, Catherine; Goldin, Claudia & Katz Lawrence F. (1997). "A distinctive system: origins and impact of U.S. unemployment compensation". National Bureau of Economic Research Working Paper 5889, January.

Baily, N. (1977) "Some aspects of Optimal Unemployment Insurance" *Journal of Public Economics* 10, pgs. 379-402

Baker, Michael & Rea, Samuel A. (1994). "Employment spells and unemployment insurance eligibility requirements", Working Paper 95-02, Department of Economics and Institute for Policy Analysis, University of Toronto, Canada, November.

Card, David & Levine, Phillip B. (1994). "Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment", *Journal of Public Economics*, Vol.53, N°1, January, pgs.1-29.

Christophides, L.N. & McKenna; C.J. (1996). "Unemployment Insurance and Job Duration in Canada", *Journal of Labor Economics*, Vol. 14, N° 2, April, pgs. 286-312.

Davidson, C & Woodbury, S. (1995) "Optimal Unemployment Insurance" Upjohn Institute Staff Working Paper 95-35.

Dolton, P and D. O'Neill (1996), "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence," *The Economic Journal*, no. 435 (March), pgs. 387-400

DWP (2001). "Jobseeker's Allowance", Quaterly Statistical Enquiry, Information Centre, Analytical Services Directorate, Department for Work and Pensions, Great Britain.

Esguerra, Jude, Ogawa, Makoto, Vodopivec, Milan (2002) "Options of Public Income Support for the Unemployed in the Philippines" *Employment Policy Primer*, April

Feldstein, Martin y Altman, Daniel (1998). "Unemployment Insurance Saving Accounts". National Bureau of Economic Research Working Paper 6860, December.

Flemming, J. (1977) "Aspects of Optimal Unemployment Insurance" *Journal of Public Economics* 10 pgs. 403-425.

Guasch, J (1999) "An alternative to traditional Unemployment Insurance Programs: a Liquidity-Based Approach against the risk of Earnings Losses". Banco Mundial (mimeo).

Homlund, Bertil (1998). "Unemployment Insurance in Theory and Practice". *Scandinavian Journal of Economics*, 100(1), pags. 113-141.

Hopenhayn, H. y Nicolini, J.P (1997a) "Optimal Unemployment Insurance" *Journal of Political Economy*" 105, págs. 412-438

Hopenhayn, H. y Nicolini, J.P (1997b) "Designing an Optimal Unemployment Insurance Program with Application to Argentina" en "*Labor Markets in Latin America: Combining social protection with Market Flexibility*" S.Edwards y N.Lustig (editors). Capítulo 4. Brooking Institution Press.

Kugler, Adriana (2001). "From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia". Universitat Pompeu Fabra, CEPR and IZA.

Lora y Pagés (1996). "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Márquez, Gustavo (2000). "Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crises?" Working Paper 425, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo.



Mazza, Jacqueline (2000). "Unemployment insurance: case studies and lessons for Latin America and The Caribbean". Working Paper 411, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo.

Meyer, Bruce (1995). "Lessons from de U.S. Unemployment Insurance Experiments". *Journal of Economic Literature*, Volume XXXIII, Number 1, march, pgs. 91-131.

Meyer, Bruce D. & Rosenbaum, Dan T. (1996). "Repeat use of unemployment insurance". National Bureau of Economic Research Working Paper 5423, january.

Ministerio de Trabajo de Dinamarca (2001). "The Unemployment Insurance Scheme", enero de 2001. Sitio Web de Ministeriet Arbeids (Ministerio de Trabajo) (<http://www.am.dk>).

OCDE (2000). "Employment Outlook", OCDE.

OIT (2000). "Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Orszag, J, D. Snower, J. Stiglitz (1998) "The Impact of Individual Accounts: piecemeal vs. comprehensive approaches" World Bank, mimeo.

Orszag, J, D. Snower (2002) "From unemployment Benefits to Unemployment Accounts" IZA Discussion Paper No. 532. Bonn, Alemania. Julio.

Paes de Barros, Ricardo; Corseuil, Carlos Enrique & Foguel, Miguel Nathan (2001). "Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil" Texto para discussão N° 784, IPEA.

Shavell, S. y Weiss, L (1979) "The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits Over Time" *Journal of Political Economy* (87), pp. 1347-1362.

Shömann, Klaus; Fletcher, Stefanie; Mytze, Ralf & Schömann Isabelle (2000). "Moving towards Employment Insurance – Unemployment Insurance and Employment Protection in OECD". Discussion paper FS I 00 – 201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Social Science Research Center Berlin).

Silva, Patricia (1999). "Seguro de desempleo de los países latinoamericanos." Serie Estudios N°212, Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile.

Sitio Web de Assédic (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce) (Asociación para el Empleo en la Industria y el Comercio) (<http://www.assedic.fr>), Francia.

Sitio Web de Human Resources Development Canada / Développement des ressources humaines Canada (Desarrollo de Recursos Humanos Canadá) (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca>), Canadá.

Sitio Web de Ministerio de Trabalho e Emprego (<http://www.mtb.gov.br>), Brasil.

Sitio Web de la Administración Nacional de la Seguridad Social (<http://www.anses.gov.ar>), Argentina.

Sitio Web del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (<http://www.mintrab.gob.cl>) y de Superintendencia de AFP – Gobierno de Chile (<http://www.safp.cl>), Chile.

Sitio Web de Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) (<http://www.bma.bund.de>), Alemania.

SSA (1999). “Social Security Programs Throughout the World, 1999”, The Office of Policy, Social Security Administration, USA.

Vega Ruíz, María Luz (2001). “La Reforma Laboral en América Latina. Un análisis comparado”. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

Vroman, Wayne (2001). “Unemployment Insurance and Unemployment Assistance: A Comparison”. The Urban Institute.

Wu, Jackie (2000). “Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization’s Recommendations”. RP14/99-00, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.

## **Anexos**

---



## ANEXO A

### EL SEGURO DE PARO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

En este anexo se presenta una abreviada descripción de algunos diseños de seguro de paro en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Siete países cuentan con un sistema de seguro de paro: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Se ha juzgado de interés incorporar algunos ejemplos de ellos.

#### *Argentina*

El primer programa fue instituido únicamente para los trabajadores de la construcción en el año 1967. En el año 1991 se creó un programa para los asalariados privados (los trabajadores de la construcción tienen un régimen especial) que fue reformulado en 1995. El programa no comprende a los trabajadores públicos, a los empleados por cuenta propia ni al servicio doméstico.

El seguro de paro se financia con un fondo colectivo que financia también otros programas, al que aportan trabajadores (1% del salario) y empleadores (1.5% de la nómina), y es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Para adquirir el derecho a recibir la prestación, el trabajador tiene que haber sido contratado bajo el régimen legal, el cual prevé contratos permanentes y eventuales. Si se trata de un trabajador permanente, el programa requiere haber cotizado un año de los tres previos a la solicitud; si el trabajador es eventual, tiene que haber trabajado 90 días en el año previo.

Para ser elegible, el solicitante tiene que estar sin empleo por diversos motivos que pueden resumirse en estar desempleado por causas ajenas a la voluntad del trabajador (quiebra del empleador, despido sin causa justa, extinción del contrato, etc.) o disolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa. Además, tiene que tener disponibilidad inmediata para trabajar, estar activamente buscando empleo y aceptar las ofertas de trabajo que el Ministerio de Trabajo le realice. Por último, no puede ser titular de un beneficio previsional o pensión no contributiva.

El monto del beneficio depende del salario previo y cae a medida que pasa el tiempo en que se recibe la prestación. En los primeros cuatro meses, la prestación equivale al 50% de la mejor remuneración de los últimos seis meses. Entre el quinto y octavo mes, la prestación es equivalente al 85% del primer pago; entre el noveno y duodécimo mes, cae a 70% del primer pago. La prestación tiene topes (inferior y superior) y el beneficiario tiene derecho a asignaciones familiares, si es que las percibía mientras trabajaba.

El período de pago máximo está en relación con el número de cotizaciones en los tres años anteriores al despido. Con 12 a 23 meses de trabajo, se genera derecho a 4 meses de prestaciones; con 24 a 35 meses, se genera derecho a 8 meses; con tres o más años, 12 meses.

## **Brasil**

Los primeros programas de ahorro forzoso aparecieron en 1965. Así, se creó el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) que consiste en que el empleador realiza depósitos en una cuenta capitalizable. El saldo de esta cuenta es heredable y puede ser retirado en vida en caso de despido sin causa justa o alguna contingencia (por ejemplo, comprar una vivienda, casarse, etc.). A su vez, el seguro de paro fue concebido en 1986 y actualmente rigen modificaciones realizadas en 1990 y 1994.

El seguro es financiado con el Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), administrado por el Ministerio de Trabajo y con directorio tripartito, el cual financia otros programas, como el decimotercer salario e iniciativas de entrenamiento. Los fondos provienen de los recursos generales del Estado.

En principio, el seguro cubre a todos los trabajadores y existe un programa específico para los pequeños pescadores. El trabajador, para realizar la solicitud, debe presentar una serie de comprobantes que no tendrá si su contrato no estaba cumpliendo con las normas de regulación. Por lo tanto, el programa cubre solamente a los trabajadores con contratos formales. Para el caso general, el solicitante tiene que haber trabajado por lo menos 6 meses en los últimos 36 para adquirir el derecho a percibir la prestación.

Los criterios de elegibilidad consisten en haber sido despedido sin justa causa (no admite renuncia ni despido por mala conducta), haber recibido salarios consecutivos en los últimos seis meses, no estar recibiendo otra prestación (excepto por auxilio de accidente o pensión por muerte) y no poseer renta propia para el sustento propio o de sus familiares. El beneficiario pierde el derecho a la prestación si rechaza otro empleo acorde con su calificación y remuneración anterior.

El monto de la prestación se basa en el promedio de los salarios de los últimos tres meses. La tasa de reemplazo es 50% para una franja salarial de mayores ingresos y 80% para otra inferior. Existe un valor máximo y uno mínimo, siendo este último equivalente a un salario mínimo.

El seguro se brinda por un período máximo variable de 3 a 5 meses, en forma continua o alternada, siendo fijado por el Consejo deliberativo del FAT. Se puede recibir hasta cinco pagos, de forma continua o alternada en 16 meses. Se prevén tres pagos para quien trabajó de 6 a 11 meses en los últimos 36, 4 pagos para quien trabajó entre 12 y 23 meses en los últimos 36 y 5, para quien trabajó por lo menos 24 meses en los últimos 36.

Existe un período mínimo entre períodos subsidiados. A partir de la última prestación que habilitó al trabajador a recibir el seguro de paro, debe contarse 16 meses.

Para poder acceder al seguro se requiere un plazo de 7 a 120 días contados a partir de la fecha del despido.

## **Chile**

El Seguro de Cesantía actual rige a partir de fines del segundo semestre de 2002 y modifica un antiguo sistema poco utilizado en el pasado. No beneficia a empleados públicos, fuerzas armadas, trabajadores por cuenta propia, menores de 18 años, pensionistas y empleados domésticos. Es obligatorio para todo trabajador que firme un contrato laboral regido por el Código del Trabajo.

El seguro prevé la apertura de una cuenta individual para cada trabajador en una Sociedad Administradora. La cuenta individual de capitalización se financia con contribuciones mensuales: el trabajador aporta el 0.6% de sus ingresos imponibles; el empleador aporta 1.6% del sueldo imponible. Además, existe un Fondo Solidario que se financia con una contribución del empleador de 0.8% del sueldo imponible y un aporte del Estado que se fija en unidades reajustables por año.

El solicitante debe haber aportado doce o más cotizaciones a la cuenta individual de cesantía, en forma continua o discontinua. El acceso al seguro requiere estar cesante ya sea por causa voluntaria (renuncia) o involuntaria (despido).

La duración máxima del período de pago es de cinco meses y el trabajador puede retirar tantos giros mensuales como años de cotización, si bien se establece un tope de cinco giros. Los giros son decrecientes en el tiempo.

Las reglas de cálculo de los beneficios y el financiamiento dependen de la causa del desempleo. Cuando se trata de una renuncia del trabajador, los pagos se financian únicamente con la cuenta individual. El monto que puede retirarse depende del saldo capitalizado en dicha cuenta. La idea general es que este saldo se agote al cabo del período de pago. El primer giro es equivalente al saldo de la cuenta dividido un factor que depende del número de giros a los que se ha adquirido derecho. El resto de los giros son proporciones del primer giro, decrecientes en el tiempo. Los factores y porcentajes son tales que la suma de los montos de todos los giros a los que se tiene derecho es igual al saldo de la cuenta individual al inicio del momento que comenzó el desempleo. De esta forma, si el trabajador consigue un empleo antes de que se agote el período de pago del seguro, quedará un saldo en su cuenta. En este caso, el trabajador puede optar por percibir un giro más o dejar todo el saldo en su cuenta.

Si el trabajador está desocupado porque fue despedido por necesidades de la empresa o despido indirecto, se le exigen doce cotizaciones continuas para tener derecho a cinco prestaciones, siempre y cuando continúe sin empleo. El monto del beneficio es una proporción de la remuneración, decreciente a lo largo de los cinco meses: 50%, 45%, 40%, 35% y 30%. La ley prevé un monto mínimo y uno máximo para cada mes. Si el saldo de la cuenta individual se agota, el faltante se financia con el Fondo Solidario.

El trabajador conserva el derecho a cobrar Asignaciones Familiares, beneficios de salud proporcionados por el Fondo Nacional de Salud y se beneficia de los servicios de información y orientación laboral a través de las Oficinas Municipales de Información Laboral, teniendo un

derecho privilegiado en la utilización de programas de capacitación laboral a través del Fondo Nacional de Capacitación.

Al fallecer el trabajador, el saldo de la cuenta individual es heredable. De lo contrario, cuando el trabajador se jubila, se puede retirar el acumulado total de la cuenta, en forma adicional a los fondos previsionales acumulados en las AFP o INP.

### ***Ecuador***

La primera ley de seguro de paro es de 1951 y hubo modificaciones en 1958 y 1988. En 2001 la nueva ley de Seguridad Social modificó sustancialmente la normativa. En la ley anterior (parcialmente vigente para ciertos grupos de afiliados a la seguridad social) se cubría el riesgo de desempleo para aquellos trabajadores afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en relación directa con el tiempo de afiliación y sus salarios: se requería 24 meses de aportes y haber estado 60 días cesantes. Se excluían los profesionales universitarios o politécnicos, los trabajadores por cuenta propia y los afiliados voluntarios. El monto de las prestaciones, que se fija en un monto de suma alzada, se fijaba anualmente en relación a las cotizaciones realizadas por cada asegurado y otros factores que fijaba la ley.

A partir de fines de 2001 el régimen cambia al introducirse una reforma en la seguridad social que introduce un sistema mixto de pensiones. El seguro general obligatorio protege al trabajador en relación de dependencia en forma diferencial en función de la edad al año 2001.

Los trabajadores menores de 40 años en 2001 y los comprendidos entre 40 y 49 años que eligen el sistema mixto de pensiones, así como los que ingresaron a partir de ese año como afiliados al IESS, que hayan perdido el empleo en forma involuntaria, por despido del empleador por justa causa, que hayan permanecido en el puesto un plazo no inferior a 12 meses y que su estado de salud no le impida buscar otro empleo, podrán contratar un seguro de paro. Este seguro es financiado por un fondo de reserva recaudado por el IESS pero aportado por los trabajadores afiliados al seguro general obligatorio que hayan prestado servicios por más de un año a un mismo empleador. Estos aportes, que varían en función de cálculos actuariales y de riesgos que el IESS contrata anualmente con esos fines, se transfieren a cuentas individuales nominativas de ahorro forzoso, administradas por las Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP), a elección del asegurado. Cada ACAP contrata una compañía aseguradora para contar con un seguro colectivo contra la cesantía. El afiliado tendrá derecho a la prestación cada vez que hubiese acumulado un fondo de reserva equivalente a 48 aportes mensuales en su cuenta individual. La prestación equivaldrá a una suma de dinero por única vez equivalente a tres veces la remuneración imponible mensual promedio actualizada de los últimos 12 meses de aportación antes del cese de su actividad.

Los trabajadores afiliados de más de 40 años a noviembre de 2001 y que no opten por el sistema mixto de pensiones, y los mayores de 50 de años amparados en un régimen de transición previsto en la nueva ley, que estén cesantes por un lapso mayor de 90 días y que puedan acreditar 60 impositivos mensuales previas, pueden percibir el seguro de paro. Las prestaciones son reguladas anualmente por el IESS según la cantidad de aportes previos y los niveles salariales anteriores, en una forma similar al régimen anterior.



## **Uruguay**

La primera ley es de 1934 y la actual es de 1981. El seguro cubre a los asalariados que han venido aportando a la Caja de Industria y Comercio, que no necesariamente implica que ellos trabajen en esos sectores de actividad. Ello implica que el seguro no ampara a los trabajadores por cuenta propia ni a los del sector público.

Los requisitos de elegibilidad, en general, son: haber estado en la planilla de trabajo de una empresa por seis meses en los últimos 12 y no contar con otro ingreso monetario regular (como por ejemplo una jubilación). No están comprendidos los trabajadores que renunciaron o quienes fueron despedidos o suspendidos por mala conducta. Se requiere también estar sin trabajo y no rechazar un empleo conveniente sin causa legítima. Ampara también a quienes sufrieron una reducción del 25% o más en sus horas trabajadas, salvo que se trate de una característica pactada o implícita de la relación laboral.

El monto del beneficio es equivalente a un 50% del salario medio en los seis meses previos al desempleo, con un mínimo de 50% del salario mínimo, más un suplemento de 20% en caso de tener familiares a su cargo. El beneficio no puede superar los ocho salarios mínimos nacionales.

El período máximo de pago de prestaciones es de seis meses. Una vez culminado un período de subsidio, deben transcurrir por lo menos 12 meses para tener derecho a un nuevo período.

El financiamiento proviene de contribuciones de empleadores y trabajadores que se utilizan para diversos fines como las pensiones de retiro, a la vejez, asignaciones familiares, seguro de paro, entre otras prestaciones. El Estado contribuye con recursos de rentas generales debido al déficit del fondo.

## **Venezuela**

El seguro de paro fue creado en 1989 pero no fue implementado. En 1999, se realiza una reforma que concibe un Sistema de Paro Forzoso y Capacitación que comprende un programa de seguro de paro constituido por un régimen financiero de reparto, de carácter solidario. De acuerdo a la recopilación realizada, el nuevo programa no estaría tampoco implementado en la actualidad.

Tal como lo indica el nombre del programa creado, el seguro de paro está estrechamente ligado a un sistema de capacitación. En efecto, el desocupado tiene derecho no solamente al cobro de prestaciones sino además a servicio de intermediación laboral y de capacitación. Para ello, existe el denominado Fondo de Paro Forzoso. Este se compone de aportes del trabajador (0.5% del salario) y del empleador (2%); además, en el artículo legal que menciona los recursos del sistema, la ley prevé aportes del gobierno.

Las condiciones exigidas para ser beneficiario del seguro refieren a que el trabajador haya perdido el empleo por causas no le sean imputables, se encuentre apto y disponible para trabajar y haya cotizado al menos 12 meses dentro de los 18 anteriores a la pérdida del

empleo. El beneficio se pierde si el beneficiario no comparece a una entrevista de empleo en las agencias correspondientes, rechaza un empleo ofrecido por el servicio de intermediación o abandone la capacitación laboral.

La ley prevé cinco meses de pagos equivalentes al 60% del promedio de los últimos doce salarios.

## ANEXO B

### EL SEGURO DE PARO EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE

Shöman et al (2000) resumen las principales características de los seguros de paro y programas asistenciales a los desocupados de los países de la OCDE. Realizando un análisis de clusters, agrupan a los países en tres categorías en función de la generosidad de sus sistemas de protección al empleo y sus programas de prestaciones a desempleados, aunque no todos los países quedan claramente clasificados (Italia, Grecia, Japón e Irlanda). Uno de los grupos se forma de países cuyas regulaciones están sujetas a cambios y sus sistemas parecen en proceso de construcción (República Checa, Hungría, Polonia, Corea, México y Turquía). El resto de los países, que cuentan todos con programas de seguro de paro, queda entonces clasificados en dos grupos uno con un sistema más generoso que otro.

El más generoso está formado por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Las tasas netas promedio de reemplazo son superiores al 60% de los ingresos medios nacionales. Además, la mayoría de estos países cuenta con un programa asistencial que cubre a los desocupados cuando el período de cobertura del seguro de paro ha caducado (no cuentan con este tipo de programas: Bélgica, Dinamarca, Islandia, Luxemburgo y Noruega) que brinda mayores beneficios que los programas de asistencia social.

El otro grupo está integrado por Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Las tasas de reemplazo son menores que en el otro grupo y van desde el 23% (Nueva Zelanda) al 58% (Estados Unidos y Canadá) de los respectivos ingresos medios nacionales. Además, estos países no tienen programas asistenciales para los desempleados. La excepción es el Reino Unido, pero el nivel de transferencias del programa de asistencia a los desempleados es similar al del programa de asistencia social. En Australia y Nueva Zelanda, donde la tasa de reemplazo sobre el ingreso medio nacional es relativamente baja, no se sigue un principio de seguro ya que las prestaciones son de monto fijo, duración ilimitada y dependen de un examen de los recursos (*"means tested"*). En los otros países, la duración máxima del pago de prestaciones es menor a 12 meses. Además, si bien cuentan con programas de asistencia social, éstos no son tan generosos como en el grupo anterior.

#### *Alemania*

Alemania cuenta con un programa de asistencia a los desocupados y otro de seguro de paro que se integran a otros programas que atienden a formación, creación de empleos y otras prestaciones vinculadas a pérdidas de ingresos del trabajo. El seguro se financia con fondos de trabajadores, empleadores y del gobierno. En particular, está previsto que los trabajadores aporten una proporción similar del salario que los empleadores (3.25% en 1998), con un techo prefijado. El Gobierno es el financiador del programa de asistencia al desocupado; además subsidia otros programas así como cubre los déficit del fondo que atiende al seguro de paro.

El programa del seguro de paro se caracteriza por su alta integración con las políticas activas de empleo. En particular, las oficinas de empleo pueden sugerir (y deben aprobar) a los desocupados que prosigan cursos de formación durante los cuales continúan percibiendo prestaciones por desempleo, habiendo lugar a transferencias adicionales para cubrir determinados costos derivados de esta acción.

El seguro cubre a todos los trabajadores, incluso a los que se desempeñan por cuenta propia, a los trabajadores públicos y a los zafrales aunque algunos aspectos varían para estos trabajadores. Requiere estar desocupado pero existe otra prestación por disminución de carga horaria cuando, por falta de trabajo, las empresas realizan reducciones horarias en forma temporaria. El período de calificación para acceder a esta prestación consiste en haber contribuido al menos doce meses en los tres años anteriores a la solicitud del beneficio.

Para ser elegible para el seguro, el solicitante debe estar sin trabajo o trabajar menos de 15 horas y estar buscando activamente trabajo y estar disponible para trabajar. Para realizar la solicitud, debe registrarse personalmente en las oficinas previstas para ello, inscripción que se renueva cada tres meses, o sea, no requiere reportarse regularmente.

Las cláusulas admiten al trabajador que renunció o fue despedido sin causa justa pero en este caso, es sancionado con 12 semanas sin prestación. A su vez, cuando un beneficiario rechaza la oferta de un trabajo adecuado es penalizado con 12 semanas sin prestación. Si el beneficiario acumula 24 semanas de sanción, queda excluido de estos beneficios.

El valor de la prestación es equivalente al 60% de la remuneración neta (67% si el beneficiario tiene hijos) de las 52 semanas previas al reclamo.

El período de cobro de las prestaciones depende de la edad del solicitante y del tiempo que contribuyó. Todos los trabajadores adquieren derecho a 6 meses de pago si cotizaron un año y a 12 meses si cotizaron dos años. Los períodos pueden ser más prolongados para los mayores de 44 años que cotizaron más de dos años. Por ejemplo, las personas de 45 años que contribuyeron tres años obtienen derecho 18 meses de prestaciones; la máxima duración es de 32 meses y está prevista para las personas de 57 años que cotizaron 64 meses.

Los desocupados cuyo período de cobro del seguro ha expirado pueden recurrir al programa de asistencia a los desocupados. Este programa requiere que la persona no tenga ingresos para mantenerse por sí mismo. La prestación es equivalente a 53% del salario (57% para quien tiene un hijo). El período de cobro es ilimitado para quienes están amparados en este programa porque expiró el plazo del seguro de paro; para el resto, la duración máxima es un año.

### ***Estados Unidos***

El seguro de paro fue creado a nivel nacional en el año 1935. Cada estado regula un programa separado dentro de líneas generales establecidas por una ley federal. Tanto los requisitos de elegibilidad como los beneficios y períodos de pago son determinados por leyes estatales. Además del seguro de paro, el programa de “*extended benefits*” está disponible para quienes ha vencido el período regular de pagos. Existen adicionalmente otros programas como, por

ejemplo, los que atienden la pérdida de trabajo como consecuencia de cambios en el comercio exterior (“*Trade Readjustment Allowances*”, el “*NAFTA Worker Security Act*” y el “*Employment Dislocation and Worker Adjustment Assistance Program*”).

Las prestaciones del seguro son financiadas con impuestos pagados por los empleadores. La contribución es un porcentaje de los salarios de los trabajadores que ganan menos que un tope establecido (relativamente bajo). Así, existe un impuesto federal de 0.8% sobre la nómina más una tasa estadual que en la mayoría de los estados es de 5.4%. A su vez, las tasas crecen en función del desempleo que la empresa ha generado en el pasado, en un rango que varía de 0 a 10%. Las contribuciones son depositadas en cuentas del Tesoro. Con las cuentas estadales se financia el seguro de paro. Los recursos federales financian la administración del programa, los servicios de empleo estatales, los “*extended benefits*” y préstamos a los estados cuya cuenta no es suficiente para hacer frente a los pagos del seguro.

Están excluidos del seguro algunos trabajadores del sector agropecuario, los trabajadores por cuenta propia, los eventuales y los empleados públicos federales (no los estadales). En la mayoría de los estados, quienes perdieron un empleo de tiempo parcial pueden tener derecho si están dispuestos a aceptar un empleo tiempo completo.

Para adquirir el derecho a la prestación, la mayoría de los estados requieren haber percibido un ingreso mínimo por trabajo en el año precedente. Ocho estados especifican un período de calificación en semanas (entre 15 y 20).

En general, los requisitos para ser elegible en los distintos estados comprenden haber perdido el trabajo sin justa causa (se excluye la renuncia, la mala conducta y la disputa laboral), estar disponible para trabajar, registrarse en el servicio de empleo donde se debe reportar información periódica concerniente a si continúan vigentes los requisitos de elegibilidad y en particular, la búsqueda de empleo y rechazos de ofertas de trabajo, entre otros. El rechazo de empleos adecuados se penaliza con períodos de descalificación que varían entre los estados.

Los beneficios se basan en un porcentaje del salario de un período que va desde las últimas 52 semanas a un tope fijado por el estado y tienen topes. Las tasas de reemplazo varían entre 50 y 70% y varios estados prevén suplementos por dependientes.

En la mayoría de los estados, el período de pago es como máximo 26 semanas y puede extenderse hasta 13 semanas adicionales bajo el programa de “*extended benefits*”. Este programa comienza a funcionar de acuerdo a una fórmula que combina el nivel de la tasa de desempleo y del cambio de esta tasa en el estado, con la idea de que rija cuando la desocupación es alta. El programa TTA puede cubrir hasta 52 semanas o, en caso de enrolamiento de formación, 76 semanas,

## ***España***

El seguro de paro se creó en el año 1919. Actualmente, rige una ley de 1994. Además de un programa de seguro de paro, se cuenta con otro de tipo asistencial. El seguro se financia con

contribución de empleadores y trabajadores (6.8% y 1.6% del salario, respectivamente) y adicionalmente, de subsidios estatales.

La cobertura excluye a los trabajadores por cuenta propia y existen sistemas especiales para algunos trabajadores como los del sector agropecuario. Para adquirir el derecho al beneficio se requiere un año de contribución en los últimos seis años.

Para realizar la solicitud, el trabajador debe estar desocupado en forma temporal o definitiva o ver reducida temporalmente su jornada de trabajo en una tercera parte de su jornada, poder y querer trabajar y registrarse en la oficina de empleo. El beneficiario pierde el derecho a la prestación si rechaza un empleo adecuado.

Para los seis primeros meses de pago, el beneficio se calcula como el 70% de la remuneración promedio de los últimos seis meses; posteriormente, la tasa cae a 60%. Existe un tope máximo (entre 179% y 220% del salario mínimo para su profesión) y uno mínimo (entre 75% y 100% del mismo).

El período máximo de duración varía entre 4 meses (si trabajó entre 12 y 18 meses en los últimos seis años) y dos años (si trabajó los seis años).

### ***Francia***

El seguro de paro fue creado en el año 1958 por representantes de trabajadores y empleadores. Desde 1984, tiene un sistema de protección a los desocupados que consta de dos regímenes: el de seguro de paro, financiado por contribuciones de empleadores y trabajadores y el régimen de solidaridad, financiado por el Estado. El primero cubre a las personas que se han visto privadas de trabajo en forma involuntaria y que han cotizado. El segundo es “*mean-tested*” y realiza prestaciones a los desocupados de larga duración que han agotado sus derechos en el seguro, a desocupados de bajos recursos (personales o de la pareja) con dificultades particulares de inserción (refugiados, personas que estuvieron presas, etc.). La reglamentación del seguro de paro se realiza en el marco de la negociación colectiva y el Estado aprueba las disposiciones para que se apliquen en forma obligatoria en el sector privado. Cada convenio precisa las reglas de asignación de las prestaciones y de financiamiento que regirán durante un período. El vigente en la actualidad rige para el período 2001-2003. La administración está a cargo de organizaciones bipartitas de derecho privado, con nexos con los servicios públicos de empleo.

Esta convención prevé una contribución de 5.8% (3.7% del empleador y 2.1% del trabajador) del salario para el fondo colectivo que financia el seguro de paro. A estos porcentajes, se agregaba hasta junio del 2001, un 0.5% a partir de un umbral de remuneración. Las remuneraciones sujetas a contribución tienen un tope máximo equivalente a 8.5 veces el salario mínimo.

Tal como se mencionó, la población con derecho al seguro pertenece al sector privado (incluyendo los trabajos estacionales) pero existen adhesiones opcionales para algunos

organismos públicos. Para solicitar la prestación, se requiere tener menos de 60 años y haber trabajado 4 meses de los últimos 18.

Los requisitos de elegibilidad exigen no haberse dado de baja voluntariamente en el último empleo (hay renunciaciones admitidas como legítimas), estar apto físicamente para desempeñar un empleo, estar inscrito como trabajador demandante de empleo o en formación (situación que debe actualizarse mensualmente) y estar buscando empleo de forma efectiva y constante. Si el beneficiario rechaza un empleo adecuado, la prestación es interrumpida. Cabe señalar que a pesar de que no se admite la renuncia, la solicitud puede ser re-examinada si al cabo de cuatro meses, el desocupado muestra que estuvo buscando empleo y no lo encontró.

El importe de la prestación depende del salario pasado, previendo especificidades cuando el trabajo es a tiempo parcial o si se trata de un desempleo estacional. En el caso general, el importe se establece en función del salario bruto y las tasas de reemplazo varían según franjas, aplicándose para algunas un subsidio de monto fijo: por ejemplo, es de 75% para la franja inferior y de 57.4% para la superior. A partir de un determinado umbral, se aplican retenciones sociales sobre la prestación.

Es posible acumular subsidio y salario por no más de 18 meses cuando el desocupado encuentra un trabajo ocasional o reducido, o en el caso de quien tiene varios empleos y pierde uno o varios. En cualquiera de estas situaciones, la remuneración actual debe ser inferior al 70% a los ingresos del trabajo anteriores y el trabajador debe continuar inscrito como demandante; el monto de la prestación depende de esta diferencia.

La duración del período de pago depende de la duración del trabajo y la edad: con 4 meses de trabajo en 18 se obtiene derecho a 4 meses de pago; para los menores de 50 años, la duración máxima es de 30 meses y requiere haber trabajado 14 meses en los últimos dos años. El sistema es más generoso para los mayores de 49 años, para quienes la duración máxima es 45 meses si han trabajado 14 meses en los últimos 12 años. Finalmente, los mayores de 54 años pueden obtener 60 meses de prestaciones si trabajaron 27 meses de los últimos tres años. El cobro de indemnizaciones por despido o pagos por vacaciones a contar después de la fecha de despido afectan la fecha de comienzo de percepción del seguro de paro, por lo que cambia el período deducible.

### *Reino Unido*

La primera ley que implementó el seguro de paro es de 1911. Actualmente rige una ley de 1996 que comprende un sistema de seguro (*CJSA - Contribution-based Jobseeker's Allowance*) y un sistema asistencia (*Income-based Jobseeker's Allowance*).

Los trabajadores y empleadores contribuyen a la Seguridad social (National Insurance) en donde el fondo conformado es utilizado para financiar varios programas, el cual también cuenta con una contribución del Estado, el que financia todo el programa asistencial.

El sistema de seguro excluye a los trabajadores por cuenta propia. Para adquirir derechos, el trabajador debe tener más de 18 años, no haber alcanzado la edad de retiro y haber contribuido

al National Insurance en forma suficiente. Para ser suficiente, el trabajador debe haber contribuido en alguno de los dos años previos al uso por una suma equivalente a 25 veces la contribución mínima. Por otra parte debe haber devengado salarios que al menos sean por un monto de 50 veces el mínimo en cada uno de los dos últimos años fiscales.

En el caso general, para calificar se requiere estar disponible para trabajar por lo menos 40 horas semanales, estar apto para trabajar, no haber alcanzado la edad de retiro, estar buscando trabajo activamente, firmar un acuerdo en el que se determina el proceso de búsqueda y otros aspectos específicos, así como no estar estudiando ni trabajando en promedio menos de 16 horas por semana ni ser jubilado (si por una ocupación parcial se perciben ingresos por encima de un mínimo establecido también se suspende el derecho).

Si bien se admite cualquier origen de desempleo, los desocupados sin causa razonable tienen sanciones en sus beneficios. Una sanción de 1 a 26 semanas se impone a los que dejaron o rechazaron un empleo sin justa causa, o lo perdieron por mala conducta. El período es discrecional y la decisión se toma por parte de la Oficina. También se sanciona con suspensiones de dos semanas a quienes rechazan empleos sin causa justa. El período de espera, excepto algunas excepciones, es de 3 días.

El monto de la prestación es una suma prefijada ("*flat rate*") creciente en función del grupo de edad (se distinguen tres grupos: 16 a 17, 18 a 24 y 25 y más años), siendo un concepto de ingreso imponible de acuerdo a las leyes vigentes. Existen algunas reglas especiales si el trabajador realiza alguna tarea remunerada en forma parcial, limitantes de las prestaciones generales. Como ya se señaló el período de pago es de 6 meses independientemente de los ahorros, capital e ingresos del núcleo familiar, es decir, es un beneficio personal. No es prorrogable a menos que se cumplan ciertas condiciones muy especiales.





## Publicaciones

### Oficina de Montevideo

- La actividad de las mujeres ante el desempleo de su cónyuge (LC/MVD/R.195.Rev.1), 2002. [www](#)
- Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño (LC/MVD/R.198), 2002. . [www](#)
- Uruguay y el Mercosur frente a un acuerdo con la Unión Europea. Prioridades para la negociación arancelaria (LC/MVD/R.196), 2002. . [www](#)
- Uruguay y el Mercosur frente al ALCA: prioridades para la negociación arancelaria (LC/MVD/R.190), 2001. [www](#)
- Análisis estadístico de los efectos sobre los principales indicadores socioeconómicos resultantes de los cambios metodológicos introducidos en la Encuesta Continua de Hogares (LC/MVD/R.189.Rev.1), 2001. [www](#)
- Impacto del desempleo sobre el salario. Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay (LC/MVD/R.188.Rev.1), 2001. [www](#)
- Impactos sectoriales en la economía uruguaya del proceso de convergencia hacia un arancel externo común en el Mercosur (LC/MVD/R.186), 2000. [www](#)
- Cómo envejecen los uruguayos (LC/MVD/R.185.Rev.2), 2000. [www](#)
- El mercado laboral de Uruguay: evolución en el bienio 1998-1999 (LC/MVD/R.184), 2001. [www](#)
- La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano. 1986-1997 (LC/MVD/R.183.Rev.1), 2000. [www](#)
- La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: alternativas para su medición (LC/MVD/R.182.Rev.2), 2001. [www](#)
- Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay (LC/MVD/R.180), 1999. [www](#)
- La vivienda como un activo de los hogares (LC/MVD/R.179), 1999. [www](#)

- Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo (LC/MVD/R.177.Rev.1), 1999. [www](#)
- Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades (LC/MVD/R.176.Rev.1), 1999. [www](#)
- Estudio analítico de datos secundarios (LC/MVD/R.173), 1998. [www](#)
- Uruguay: Envejecimiento demográfico y salud. Características generales de la población adulta mayor. [www](#)
- Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas (LC/MVD/R.171.Rev.1), 1999. [www](#)
- Los cambios en el empleo y el mercado de trabajo de los años noventa en Uruguay (LC/MVD/R.170.Rev.1), 1998. [www](#)
- La cooperación interempresarial en la industria uruguaya (LC/MVD/R.169), 1998. [www](#)
- Uruguay en el MERCOSUR: perspectivas del comercio intrarregional (LC/MVD/R.168.Rev.1), 1998. [www](#)
- Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay (LC/MVD/R.166.Rev.1), 1998. [www](#)
- Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores (LC/MVD/R.158.Rev.1), 1999. [www](#)
- El comercio exterior de Uruguay en los noventa. Creación y desvío de comercio en la región (LC/MVD/R.157.Rev.2), 1998. [www](#)
- La industria del aserradero en Uruguay (LC/MVD/R.156.Rev.1), 1997. [www](#)
- Emancipación juvenil: trayectorias y destinos (LC/MVD/R.154.Rev.2), 1998. [www](#)
- La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil (LC/MVD/R.150), 1997. [www](#)
- Condiciones habitacionales de la juventud: elementos para el diseño de una política de vivienda (LC/MVD/R.148), 1997. [www](#)
- Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay (LC/MVD/R.141), 1996. [www](#)
- Marginalidad e integración social (LC/MVD/R.140), 1996. [www](#)
- Programas de formación para el trabajo. Sugerencias para el caso uruguayo (LC/MVD/R.137), 1996. [www](#)

---

[www](#): Todas estas publicaciones se encuentran disponibles en Internet: <http://www.cepal.org/uruguay>  
El lector interesado en publicaciones anteriores de la Oficina de Montevideo puede solicitarlas en Juncal 1305 P.10, Montevideo, Uruguay, Tel. 9161576 y 9161580.