

DOCUMENTOS DE PROYECTO

Sistemas de protección frente al desempleo

Gerla van Breugel

DOCUMENTOS
DE PROYECTO



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sistemas de protección frente al desempleo

Gerla van Breugel



Este documento fue preparado por Gerla van Breugel, consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo: 12/13 AF Strengthening the capacities of Latin America and Asia to develop and improve labour training systems and to protect workers against unemployment (ROA-236-8).

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

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
I. Seguro de desempleo y asistencia de desempleo	9
A. Beneficios y beneficiarios.....	10
B. Condiciones.....	13
C. Financiamiento.....	14
D. Gestión	14
E. Asistencia de desempleo	15
F. Fortalezas y debilidades	16
G. Conclusiones.....	19
II. Indemnización por despido.....	21
A. Introducción.....	21
B. Elementos principales	22
1. Base legal y cobertura.....	22
2. Condiciones.....	22
3. Beneficios	23
4. Financiamiento	23
C. Reformas.....	23
D. Efectos	25
1. Efectos positivos.....	25
2. Efectos negativos	26
E. Conclusiones.....	27
III. Cuentas de Ahorro Individuales para Desempleo (CAIDs)	29
A. Introducción.....	29
B. Contenido y funcionamiento de CAIDs desde la teoría	29
C. Evaluación de modelos de CAIDs por simulaciones	30
1. Modelos de CAIDs.....	30
2. Simulaciones con CAIDs.....	31
D. Requisitos, fortalezas y debilidades.....	33
1. Requisitos.....	33
2. Fortalezas.....	33
3. Debilidades.....	34

E. Opciones	35
F. Conclusiones.....	36
IV. Conclusiones	37
Bibliografía.....	39
Anexo.....	41
Cuadro	
Cuadro A.1 Seguro de desempleo	42
Recuadro	
Recuadro 1 Caso de Austria: cuentas individuales de ahorro para la indemnización.....	24

Resumen ejecutivo

Una ruta para combatir las desigualdades en Latino América y el Caribe y las consecuencias negativas de las crisis económicas ('97-'98) y ('08-'09) en Asia y el Pacífico es fortalecer la seguridad social vinculada al desempleo. Para investigar las posibilidades, en este estudio se revisan el seguro y la asistencia de desempleo, la indemnización y las cuentas individuales de ahorro para desempleo (CAIDs) en los países europeos, Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, con el objetivo de derivar modelos y buenas prácticas de estos instrumentos.

El seguro de desempleo y la indemnización son los instrumentos con mayor difusión e historia en los países estudiados, mientras que las CAIDs representan un instrumento relativamente nuevo que está implementada en pocos países estudiados. En varios de ellos, el seguro de desempleo está acompañado por una asistencia de desempleo que funciona como red de seguridad en última instancia para aquellos que no o ya no están elegibles para el más generoso seguro de desempleo. Este tándem parece que ser un buen instrumento para estabilizar los ingresos de desempleados y la economía del país, sin embargo, a un costo de desmotivar la búsqueda a un nuevo empleo y (por lo tanto) gastos públicos considerables. No obstante, se puede disminuir dichos costos con un diseño adecuado que incluye control y sanciones, entre ellos.

La indemnización representa un instrumento en lo cual el desempleado recibe un monto del ex empleador que, por problemas de financiamiento y falta de un entorno institucional bien desarrollado, en varios instantes no cumple con su palabra. Por último, las CAIDs intentan solucionar los problemas de financiamiento y desmotivación en los instrumentos anteriores. Los pocos pruebas indican que logran parcialmente, sin embargo, a ciertos costos y no son suficiente probados para asesorar bien su valor hoy en día.

Introducción

Una gran parte de las desigualdades en Latino América y el Caribe está relacionada con el mercado laboral, ya que el bienestar material de muchos hogares en esa región depende mayormente de la cantidad y calidad de trabajos y los ingresos que generan. Las desigualdades en los bienes que están disponibles para la fuerza laboral, y las oportunidades desiguales para el empleo que están relacionadas a ellas, tienen un tremendo impacto sobre el bienestar y la cohesión. Al mismo tiempo, un número considerable de países en Asia y el Pacífico estuvieron impactadas por las crisis económicas en 1997-1998 y 2008-2009, que tenían consecuencias profundas en los ámbitos sociales y económicos y que sensibilizaron la necesidad por una mejor red de seguridad social en esa región.

Los países en ambas regiones se enfrentan a desafíos similares en el mercado de trabajo como sistemas de seguros de desempleo débiles o ausentes, una necesidad a mejores programas de capacitación y una mayor inclusión en el mercado laboral de grupos vulnerables. Este informe quiere apoyar al desarrollo de políticas para enfrentar los desafíos antes mencionados con respecto a las desigualdades en el mercado de trabajo a través de dos sistemas en particular: los sistemas de protección frente al desempleo y los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación. El vigente estudio se enfoca en los sistemas de protección, mientras un segundo estudio se trata de los sistemas nacionales de formación profesional y capacitación.

Antes de hablar sobre los sistemas de protección frente al desempleo, es preciso definir como definimos el desempleo. El desempleo en este estudio se define como la situación en que una persona se queda sin trabajo, aunque puede trabajar, está disponible para trabajar y además está buscando trabajo activamente (Vroman y Brusentsev 2005).

La protección de desempleo ha crecido en la segunda parte del siglo XX. Un análisis de 150 países por la *U.S. Social Security Administration* revela que en 1949 solamente un 22 países, mayormente países OCDE-20, tuvieron un seguro y/o una asistencia de desempleo y en las cuatro décadas siguientes este número creció paulatinamente en varias regiones del mundo hasta 38 en 1989 (*U.S. Social Security Administration*, 1999, citado en Vroman y Brusentsev 2005). Después de la caída del Muro de Berlín que marcó el fin de los estados marxistas-socialistas, los países del antiguo bloque del Este y de la antigua Unión Soviética implementaron sistemas de seguro y/o asistencia de desempleo (Vroman y Brusentsev 2005).

Los sistemas de protección frente al desempleo están dirigidos a la situación actual del trabajador y ofrecen apoyo a los ingresos y otros servicios de apoyo a los desocupados. Aunque ambos son importantes en la lucha contra el desempleo, este informe está dedicado solamente al

apoyo a los ingresos. Este apoyo puede ser una compensación pagado por el ex empleador o por programas públicos. La compensación pagado por el empleador anterior se trata de una indemnización que suele ser una compensación diferida, la cual será descrito en capítulo II. El apoyo a los ingresos tiene varias formas que generalmente se podría captar en cinco¹ categorías:

- seguro de desempleo
- asistencia de desempleo
- asistencia social
- empleo temporal
- derechos acumulados en empleos pasados (Vroman y Brusentsev 2005)

Puesto que la asistencia social y el empleo temporal no se dedican solamente a las personas en desempleo, se quedan fuera del alcance del estudio actual. El seguro de desempleo y la asistencia de desempleo ambos se analicen en capítulo I. Los derechos acumulados en empleos pasados sirven mayormente para financiar los pagos de jubilación, sin embargo, algunos de ellos permiten retirar fondos antes de la jubilación en situaciones especiales como enfermedades y/o discapacidad permanente, y por lo tanto están incluidos en la lista anterior, pero no serán discutidos más profundamente en este informe. Por su crecimiento de popularidad, ese estudio incluye las cuentas de ahorro individuales de desempleo (CAIDs) en capítulo III.

El estudio del *U.S. Social Security Administration* mostró que la mayoría de la protección frente al desempleo se puede encontrar en los países OCDE-20, los países del antiguo bloque del Este y de la antigua Unión Soviética. Por lo tanto, las descripciones y los análisis del seguro y la asistencia de desempleo (capítulo I), la indemnización (capítulo II) y las cuentas de ahorro individual de desempleo (capítulo III) están basados en aquellos de los siguientes 40 países: 36 países europeos y Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia. Después de la exposición de estas tres formas de protección frente al desempleo, el informe termina con conclusiones en capítulo IV.

¹ Aunque estas cinco categorías cubren muchas formas de la protección frente al desempleo, no son exhaustivas. Otras formas son programas dirigidas a ciertas industrias que cuentan con tasas de desempleo altas o que son cíclicos (Vroman y Brusentsev 2005).

I. Seguro de desempleo y asistencia de desempleo²

En este capítulo se analiza los regímenes del seguro y de asistencia de desempleo en 40 países: 36 países europeos y Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Aunque ambos sistemas son diferentes, se juntan en este capítulo, primero, por el hecho de que en varios países ambos sistemas funcionan en tándem y, segundo, porque en dos países, Australia y Nueva Zelanda, la asistencia de desempleo es el único beneficio que existe para los desempleados, ya que estos países no cuentan con un seguro de desempleo.

Un sistema de seguro de desempleo protege el desempleado frente a la interrupción o pérdida de su poder adquisitivo causado por falta del puesto de trabajo. Por lo tanto, el sistema de seguro proviene un beneficio de desempleo, que consiste de un pago mensualmente, para este fin (Vroman y Brusentsev 2005). El monto y la duración de este beneficio generalmente depende de la historia laboral del desempleado y el financiamiento viene mayormente de las contribuciones de empleadores, empleados y a veces del estado. Las diferencias mayores entre el seguro de desempleo y la asistencia de desempleo se radican en el hecho de que la entrega del beneficio y el monto depende de una prueba de recursos y la situación familiar (tamaño y composición). En los países que tengan ambos sistemas, por lo general, el seguro de desempleo funciona como sistema principal y para aquellos que no cualifican para el seguro o después de que se acabaron los derechos al seguro, pueden postular a la asistencia de desempleo (Vroman y Brusentsev 2005).³

Todos los países estudiados, salvo Australia y Nueva Zelanda, cuentan con un sistema de seguro de desempleo para compensar la pérdida de ingresos debido al desempleo. Además, trece países (Alemania, Austria, España, los Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría,

² Esta parte está basado en los siguientes informes: ISSA/SSA (2012) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012*, Social Security Administration, Washington; ISSA/SSA (2012) *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011*, Social Security Administration, Washington; ISSA/SSA (2013) *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2012*, Social Security Administration, Washington.

³ En varios países también existen sistemas de asistencia social a que un desempleado puede postular por ayuda financiera. El objetivo de la asistencia social es garantizar un nivel mínimo de subsistencia a las personas, por lo tanto, dichos sistemas tienen una cobertura más amplia que la asistencia de desempleo. Por esa razón, los sistemas de asistencia social se quedan fuera de este estudio. Sin embargo, a veces la diferencia entre la asistencia de desempleo y la asistencia social no está tan marcada.

Irlanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido) combinan un seguro de desempleo con una asistencia de desempleo. Y por último, en los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) existen sistemas con características bastante distintas como una multitud de fondos (privados) de seguro.

El capítulo estará mayormente enfocado en el seguro de desempleo y por lo tanto parte con un análisis de los beneficios y los beneficiadores del seguro de desempleo (A), siguiendo con las condiciones (B) que los desempleados deben cumplir antes de recibir los beneficios mencionados en la parte anterior. El financiamiento del sistema es la protagonista de la sección siguiente (C) y el último tema analizado es la gestión del sistema (D). Después sigue una breve exposición sobre la asistencia de desempleo (E), especialmente con respecto a los países Australia y Nueva Zelanda por razones mencionadas anteriormente. Basado en los análisis antemencionados se derivan algunas fortalezas y debilidades del seguro de desempleo y la asistencia de desempleo (F) y el capítulo termina con algunas conclusiones (G).

A. Beneficios y beneficiarios

En esta sección se analiza los elementos del seguro de desempleo que tienen que ver con los beneficios. Primero se ve cómo se determinan el beneficio: si los beneficios están relacionado a los ingresos anteriores, cuales son las tasas y bases de pago, y si existen montos mínimos y máximos. Se sigue con una elaboración de elementos del beneficio de desempleo que tienen que ver con el tiempo, como el periodo de espera, la duración del beneficio y el desarrollo del monto en el tiempo. Por último, esta sección termina con una descripción breve de los beneficiarios.

Dependiente o independiente de ingresos anteriores

En la gran mayoría de los países estudiados, el monto de las prestaciones del seguro de desempleo equivale a un porcentaje del sueldo promedio que ganaba el asegurado antes de estar en desempleo, es decir, se usa una tasa de pago para calcular las prestaciones. En cambio, en Albania, Irlanda y Reino Unido⁴ se paga un monto fijo, mientras en Finlandia y Lituania el beneficio consiste de una parte uniforme y una parte variable.

Tasa y bases de pago

Las antemencionadas tasas de pago varían mucho entre los países: de un 30% en Hungría y Moldava hasta un 120% en Polonia. No siempre el sueldo del asegurado mismo es el punto de referencia en el cálculo de la prestación, ya que en algunos países del antiguo bloque del Este, se usan un sueldo de referencia (Estonia, Lituania, Polonia y Rumania) o el promedio de los sueldos de ex colegas, como en el caso de Belarús. Cabe decir que no solamente hay diferencias en tasas de pago *entre* los países, también *dentro* un solo país se puede observar diferencias grandes, como en Belarús donde se paga una prestación que puede ser igual a 50% hasta 100% de los ingresos promedios de colegas en el trabajo anterior. En Hungría se usan un rango de 30% a 60%, en Francia de 57,4% a 75% y en Polonia se puede encontrar tasas de pago de un 80% hasta un 120%⁵.

⁴ En Reino Unido hay dos tipos de beneficios: el primero (Job seekers allowance, contribution-based) depende de contribuciones anteriores y por lo tanto es considerado en esa sección como un seguro de desempleo. Hay un monto fijo para desempleados de 16-24 años y un monto fijo mayor para desempleado de 25 años y adelante. El segundo beneficio (Job seekers allowance, income-based) es para personas que no califican para el seguro de desempleo y incluye una prueba de recursos, es decir, se califica como una asistencia de desempleo y por lo tanto está incluido en sección E. Fuentes: ISSA/SSA (2012) *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012*, Social Security Administration, Washington; <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/what-youll-get>.

⁵ Las razones por estas diferencias en tasas de pago se explican en la sección titulada *Duración Máxima* en pág. 11.

Mínimo y/o máximo

Usando una tasa de pago y el sueldo del asegurado mismo potencialmente genera una gran variedad en el monto del beneficio que recibe el desempleado cuando no hay restricciones como en los casos de Austria, Letonia y cinco países europeos más. Cuatro países, como Islandia y Albania, garantizan un nivel mínimo del beneficio, mientras quince países solamente ponen un tope al monto recibido (Canadá y Estados Unidos, por ejemplo). Los diez países demás, entre otros Reino Unido y Turquía, utilizan un beneficio mínimo y máximo.

Período de espera

En 25 países las prestaciones se paga en forma inmediata, no obstante, en el resto hay un periodo de espera de tres (Noruega por ej.), cinco (Suiza por ej.) o siete días (Lituania por ej.). La paciencia máxima exige Canadá donde el periodo de espera es igual a catorce días. En algunos casos se utiliza días de espera cuando el desempleo es voluntario, como en Islandia.

Duración máxima

Igual que las tasas de pago, existe una gran variedad en la cantidad de tiempo durante una persona desempleada recibe el beneficio de desempleo. El país menos generoso en este respecto es Hungría donde un desempleado recibe prestaciones hasta un máximo de 90 días, y al otro extremo se encuentra Bélgica, donde, bajo ciertas condiciones, desempleados reciben beneficios durante el periodo de desempleo completo, independientemente de que larga sea, es decir una duración de pago ilimitada⁶. Dentro de este rango hay seis países que pagan prestaciones hasta seis meses como en Estados Unidos y la República Eslovaca.

Haber dicho eso, cabe decir que la situación en los Estados Unidos se cambió por la crisis económica de las últimas años en lo cual se armaron programas federales de emergencia por lo cual se ampliaban los beneficios de desempleo disponibles. Además, por la autonomía de los estados, hay diferencias considerables con respecto a la duración máxima de los beneficios, ya en Carolina del Norte es menos de 26 semanas, mientras que en Illinois, Nevada y Rhode Island (y también en las Islas Vírgenes y Puerto Rico) supera las 73 semanas.

Desempleados en catorce países reciben beneficios con duraciones máximas de seis meses hasta un año, como en Italia, Rumania y Canadá. En Luxemburgo, Suiza y tres países más los pagos se continúan máximamente hasta un año y un año y medio. Además, hay ocho países donde las prestaciones se pagan por una duración máxima entre un año y medio y dos años, como en Dinamarca, Finlandia y Noruega. Los países más generosos en el aspecto de duración son los Países Bajos, Francia, Portugal y Islandia y, como mencionado al principio, Bélgica con una duración máxima de más de dos años.

En muchos países la duración de las prestaciones y las tasas de pago⁷ dependen de la cantidad del tiempo que el desempleado ha trabajado o contribuido al seguro antes de que partiera el desempleo, y/o a la edad del desempleado. Esta dependencia consiste de una relación positiva, es decir, los desocupados de mayor edad y/o con una historia laboral más larga y/o con mayores cotizaciones reciben un beneficio calculado con una tasa de pago más alta y durante más tiempo. Hay algunos países donde parados, que les faltan pocos años hasta su jubilación, reciben las prestaciones de desempleo hasta el momento que llegue la jubilación. Sin embargo, a veces hay otras razones porque un desocupado recibe un beneficio de desempleo mayor y durante más tiempo, como estar en capacitación (Austria, Dinamarca y República Checa), una tasa de desempleo regional mayor (Canadá y Polonia), tener hijos o la situación familiar (Suecia, Suiza y Bélgica) o la razón específica porque terminó el trabajo anterior, como en Moldavia. En ese país un desempleado recibe un beneficio con

⁶ Fuente: http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_VW/&Items=2.

⁷ Las tasas de pago se explican en la sección titulada *Tasas y bases de pago* en pág. 10.

una tasa de pago de 30% cuando el despido resulte de un acuerdo entre el empleador y el empleado, 40% cuando el despido sea por vencimiento del contrato y 50% cuando cierre el lugar de trabajo.

Tendencia del pago

En casi dos terceras partes de los países evaluados (23), los desocupados reciben el mismo beneficio durante todo el periodo que están elegible para eso, como es el caso en por ejemplo Portugal, Noruega y Lituania. Mientras en catorce países el valor de la prestación disminuye en el largo del tiempo, que es lo que ocurre en Ucrania, Países Bajos y España. En Bélgica se usa una mezcla de los anteriores: personas desempleadas con una persona dependiente como un(a) pareja o un hijo, reciben el mismo monto mientras desempleados sin dependientes reciben un beneficio que disminuye en valor después del primer año. En Serbia existe la posibilidad que el beneficio de desempleo a lo cual uno tiene derecho esta pagado en una vez y por lo tanto puede servir como capital inicial para empezar negocio.

Pagos adicionales

Fuera de la prestación regular, hay países con esquemas que ofrecen pagos adicionales, por ejemplo, en el caso que el desempleado tenga hijos a su cargo, lo que pasa en un 25% de los países. Como mencionado antes, diversos países tienen un sistema asistencia social paralelo al sistema de seguro de desempleo de lo cual se puede recibir fondos extras, cuando el beneficio del seguro no alcanza llegar a un cierto nivel mínimo social. Otras razones para que personas sin empleo puedan obtener agregadas prestaciones están relacionadas con aumentar su movilidad.

Beneficiarios

La cobertura del seguro de desempleo muchas veces no incluye a toda la fuerza laboral. La categoría que se queda fuera del seguro de desempleo más frecuentemente son los trabajadores por cuenta propia, ya que están excluidos explícitamente del seguro de desempleo en 20 países, como los Estados Unidos, Grecia y Bulgaria. En seis países los trabajadores por cuenta propia pueden inscribirse voluntariamente a un seguro de desempleo (Austria y Alemania por ej.) y solamente en cinco países ellos participan automáticamente (y por lo tanto obligatoriamente) en el seguro de desempleo (Serbia y Luxemburgo, por ej.)

En promedio, los asalariados tienen una cobertura mayor, sin embargo, hay países que ponen restricciones para que los que reciban beneficios pertenecen exclusivamente al sector privado (Austria, Francia, Irlanda y España), tienen una edad mínima (Turquía y Reino Unido), o ganan un sueldo mínimo determinado (Austria). Por otro lado, hay países que, además de los asalariados, incluyen estudiantes y/o aprendices (Austria, Francia, Alemania y Bélgica), y discapacitados (Portugal y Bélgica) en la lista de beneficiarios. Lo más generoso son algunos países del antiguo bloque del Este que entreguen las prestación de desempleo a cualquier ciudadano de su país en edad de trabajar (Belarús, Rusia y Ucrania) y además a personas de otras nacionalidades que residen en el país (Estonia y Republica Checa).

Obligatorio o voluntario

La parte de la fuerza laboral que está cubierta por el seguro de desempleo generalmente está participando en ello por obligación, salvo en los tres países escandinavos Dinamarca, Finlandia y Suecia. Estos países tienen un sistema de seguro voluntario que consiste de varios fondos administrados por agencias separadas aunque vinculadas a los sindicatos (Clasen y Viebrock 2008). El trabajador elige libremente su fondo de seguro en lo cual se quiere inscribir, aunque en Dinamarca, el fondo elegido debe ser acreditado por el estado. Este tipo de seguro de desempleo también se conoce bajo el nombre sistema Gante, por el nombre de la ciudad belga donde se lo introdujo por primera vez en 1901. Después, el sistema se convirtió en el sistema común en Bélgica, los Países Bajos, Francia, Suiza y los países nórdicos. No obstante, después de la segunda guerra mundial, el sistema Gante fue reemplazado por un sistema de seguro obligatorio, salvo en Dinamarca, Suecia y Finlandia ya que el sistema Gante parece tener las siguientes debilidades: solamente los trabajadores

calificados con mejores sueldos podrían pagar las cuotas, dejando fuera de la cobertura a los trabajadores no calificados (la mayoría en esa época). Además, periodos de desempleo masivos y/o periodos de desempleo largos consumieron rápidamente los fondos disponibles de los sindicatos (Clasen y Viebrock 2008). Aunque sobrevivió el sistema Gante en estos países, igual se cambió considerablemente: la administración de los fondos ya no está bajo la dirección de los sindicatos, pero está en manos de agencias separadas (aunque vinculadas a los sindicatos), el estado supervisa los fondos y ya no es obligatorio de ser miembro de un sindicato para participar en su fondo de desempleo, como antes era el caso (Clasen y Viebrock 2008).

B. Condiciones

Contribuciones, cobertura y empleo

La condición principal para recibir un beneficio del seguro de desempleo en muchos países es una cierta cantidad mínima de contribuciones/cotizaciones o tiempo trabajado, generalmente expresado en tiempo, es decir cotizaciones durante x días, semanas o meses en el periodo antes de que empezara el desempleo. Los países más generosos en que exigen muy pocas contribuciones o tiempo trabajado, son Lituania, Ucrania y Belarús que piden ninguna contribución anterior. En ocho países exigen hasta seis meses o 26 semanas de contribuciones o empleo, pero la mayoría, veintiuno países, pide contribuciones durante un medio año a un año completo antes de pagar las prestaciones de desempleo. Los países aún más exigentes son Portugal (450 días de cobertura) Turquía (600 días de cobertura) y Republica Eslovaca que pide dos años de contribuciones en los tres años precedentes del paro. Además, como elaborado en la sección anterior sobre los beneficios, la cantidad de cotizaciones determina en muchas ocasiones también la generosidad del beneficio a recibir. En cambio, Noruega y Reino Unido usan un ingreso mínimo como condición principal y en los Estados Unidos se hace una combinación entre un ingreso mínimo y semanas o horas trabajadas anteriormente, depende de las reglas individuales por estado.

Desempleo (in)voluntario, estar dispuesto a trabajar y registración

Generalmente, el desempleo debe ser involuntario para ser elegible de un beneficio de desempleo. Sin embargo, en once países no se pierde inmediatamente el derecho al beneficio cuando el desempleo es involuntario, pero el parado recibe un beneficio reducido (Austria, Bulgaria y Republica Checa por ej.) o tiene que esperar más tiempo para recibir el primer beneficio (Australia, Islandia, Nueva Zelandia y Suecia por ej.). Para 27 países es obvio que el desempleado debe estar dispuesto a trabajar que muchas veces significa que debe aceptar una oferta de trabajo razonable. Y, por último, generalmente los desocupados deben registrarse como desocupado antes de recibir cualquier beneficio de desempleo.

Otros

Además de las condiciones antemencionadas, en cinco casos hay países que ponen condiciones extras como restricciones a la cantidad de ingresos que reciben los desempleados. En Polonia por ejemplo, personas que han recibido una indemnización o compensación están descalificadas para el seguro de desempleo. Por otro lado hay países que permiten que las personas reciban beneficios de desempleo mientras también reciben ingresos de empleo por jornada parcial (Portugal y Suiza) o beneficios de enfermedad o maternidad (Turquía). Cuando la enfermedad, la maternidad o cuidar a familiares es la causa porque una persona no puede trabajar, dicha persona está elegible por beneficios de desempleo en Canadá.

C. Financiamiento

En once países los asalariados reciben beneficios de desempleo aunque no contribuyen al mismo seguro. Donde los asalariados sí contribuyen a este seguro (27 países), el monto se calcula usando una tasa de pago sobre una base que generalmente consiste de los ingresos cubiertos o brutos del asegurado. Las excepciones a esta regla son Bélgica donde se usa ingresos de referencia, Suecia donde se paga un monto fijo⁸, y en Luxemburgo existe un impuesto solidario especial para financiar el seguro. En la mayoría de los países no se paga más de un 2%. El rango de las tasas de pago es desde un 0,14% (Eslovenia) hasta más de 10% en Reino Unido. Sin embargo, las tasas mayores de 4% ocurren en países donde la contribución no solamente financia el seguro de desempleo pero otros beneficios también. La tasa de pago es mayormente lo mismo para todos los asalariados, sin embargo, en Países Bajos se diferencia a la industria en la cual se desempeña el asegurado y en Dinamarca la tasa depende del fondo a lo cual el asegurado se inscribió. En algunos países se regulan aún más la contribución del asegurado a través de poner un mínimo (2), un máximo (9) o un mínimo y máximo (4).

En los dieciséis países donde los trabajadores por cuenta propia contribuyen al seguro, generalmente pagan una tasa de pago mayor que los asalariados, hasta el doble en varios casos. Los ingresos declarados o cubiertos sirven como base de cálculo.

Los empleadores contribuyen en todos los países, salvo en Rusia y Luxemburgo, donde pagan nada y Suecia y Dinamarca donde solamente algunas empresas pagan. En los demás las tasas de pago son de 0,06 en Eslovenia a un 6% en Belarús por los países donde esa contribución solamente financia el seguro de desempleo. En los cuales donde la contribución alimenta varios beneficios a la vez, los porcentajes corren de un 4,2% en Países Bajos hasta un 27% en Hungría. En general, hay una tasa uniforme, pero existen algunas excepciones donde las tasas dependen del sector o el tamaño de la empresa (Italia) o de la región (Noruega). En los Países Bajos, los empleadores contribuyen además a un Fondo de Indemnización.

Con respecto al último contribuyente a los seguros de desempleo, el estado, se puede distinguir varios modos: en varias países, por ejemplo Francia y Albania, el estado contribuye nada y/o solamente como empleador. En otros, el estado paga solamente los seguros de algunos grupos (Letonia e Italia), lo necesario o cualquier déficit que se queda después de las contribuciones de los asegurados y de los empleadores. En el caso de Rusia, los gobiernos a todos los niveles (federal, regional y local) en conjunto se hacen cargo del financiamiento completo del seguro de desempleo.

D. Gestión

Los seguros de desempleo de groso modo están gestionados según tres formas distintas. En la primera forma la supervisión, la administración de los beneficios y la colección de las contribuciones están en manos de una sola entidad a nivel nacional como se puede observar en Irlanda y Bulgaria por ejemplo. Los Estados Unidos también forma parte de este primer grupo, aunque hay una administración de programas a nivel nacional o *federal* y otra administración que se preocupe de los programas de los *states*. El segundo grupo consiste de diecisiete países en los cuales la supervisión está separada de la administración de beneficios y colección de contribuciones. Ejemplos de países que pertenecen a este grupo son Dinamarca, Hungría e Italia. También hay un gobierno del sistema de seguro en lo cual los tres procesos (supervisión, administración y colección) están completamente separadas. Eso es el caso en dieciséis de los países evaluados, por ejemplo en Austria, Turquía y Suiza.

⁸ El monto fijo depende del fondo y del sector en lo cual se desempeña el desempleado (por la diferencia en riesgo de desempleo en los sectores). (http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.ac8ae161269996840f8000485/ekonomikt_stod_eng.pdf; <http://www.thelocal.se/20080905/14164>).

Otra forma de clasificar la gestión de los seguros de desempleo es viendo el nivel donde se ubica la gestión. En exactamente la mitad de los países la gestión se hace exclusivamente al nivel nacional, mientras en trece países una parte de la gestión se hace cargo a nivel nacional y otra a nivel local o regional. Con respecto a eso, existe un caso especial en Francia donde la gestión es una colaboración entre el nivel nacional y sectorial. Y por último, hay un medio docena de países en los cuales instituciones a nivel nacional, regional y local en conjunto se preocupan por una gestión correcta del sistema de seguro de desempleo.

En general, las instituciones que se hacen cargo de la gestión son los Ministerios de Trabajo o Empleo, Oficinas de Empleo y Agencias de seguridad social. Además de ellas hay las Cajas de Enfermedad que coleccionan las contribuciones en Alemania y Austria y en Noruega lo hace las Oficinas de Impuestos locales. Por otro lado, en Bélgica, los sindicatos están autorizados para pagar los beneficios a sus miembros y en los Países Bajos varios órganos públicos (gobiernos locales, hospitales, escuelas y universidades, el ejército) pasaron la ejecución del beneficio de desempleo extra (“bovenwettelijke WW-uitkering”)⁹ a varias empresas como Loyalis, KPMG y Raet¹⁰. Para terminar, en Suiza hay una colaboración en ambos procesos de administración de los beneficios y en la colección de contribuciones entre agencias públicas y privadas anteriormente aprobadas.

E. Asistencia de desempleo

El seguro de desempleo no es el instrumento único que usan los países para frenar las consecuencias negativas del desempleo para sus ciudadanos desocupado. Otro instrumento bastante común es la asistencia de desempleo, un sistema que trece países de los 40 estudiados usan en conjunto con el seguro de desempleo. Se trata de Alemania, Austria, España, los Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

En la mayoría de estos países un desempleado puede postular a los beneficios de la asistencia de desempleo, cuando no es elegible para los beneficios del seguro de desempleo. Esto ocurre cuando una persona no ha contribuido durante el tiempo mínimo para aprovechar el seguro de desempleo o cuando al desempleado se ha acabado los beneficios del seguro de desempleo porque ha vencido la duración máxima pero no ha encontrado trabajo ya. Esto quiere decir que, generalmente, una persona recibe un beneficio del seguro o de la asistencia de desempleo, pero no ambos al mismo tiempo. Sin embargo, en Alemania y los Países Bajos, la situación es algo diferente: en el caso de que un desempleado reciba un beneficio del seguro de desempleo, no obstante, este beneficio no alcanza llegar a un cierto nivel de ingresos básicos de subsistencia, el desempleado recibirá un beneficio de la asistencia de desempleo al mismo tiempo.

Para ser elegibles para la asistencia de desempleo, generalmente se hace una prueba de recursos o ingresos, algo que no es usual en el seguro de desempleo, ya que la asistencia de desempleo está dirigida solamente a los desempleados con ingresos y recursos bajos. Otra diferencia entre el seguro y la asistencia de desempleo es que la segunda frecuentemente tiene una duración más larga que el primero. Las bases del cálculo para determinar el monto del beneficio también son distintos entre ambos instrumentos: para la asistencia de desempleo se toman en cuenta aspectos como la edad, el estado civil y/o situación de convivencia, tener dependientes (mayormente hijos) o no, pero no los ingresos anteriores cuando estaba todavía empleado. Y, por último, otra gran diferencia entre el seguro y la asistencia de desempleo es su financiamiento: generalmente el seguro se paga por

⁹ Los trabajadores en algunos órganos del sector público en los Países Bajos pueden solicitar a un beneficio de desempleo extra, es decir sobre el beneficio de desempleo regular, cuando pierdan su trabajo. <http://www.loyalis.nl/ontslag/bovenwettelijke-ww.asp>.

¹⁰ <https://www.maandwerk.nl/secure/default.aspx>.

contribuciones de empleadores y/o empleados, en cambio, la asistencia de desempleo se financia por los fondos públicos.

Algunos casos especiales con respecto a este instrumento se encuentran en los Estados Unidos, donde una persona también puede recibir la asistencia social cuando está desempleado pero participa en una capacitación, y en Hungría se está elegible para este beneficio cuando está desocupado y adentro de menos de cinco años de la fecha de su jubilación.

La situación en Dinamarca es distinto de los anteriores, ya que Dinamarca cuenta con un seguro de desempleo, pero no con una asistencia de desempleo para acompañarlo, sino una asistencia social para algunos que se quedan sin trabajo, no son elegibles para el seguro de desempleo y que no tienen recursos propios. El gobierno local está encargado de este beneficio.

Cómo mencionado en la introducción del capítulo presente, Australia y Nueva Zelandia no han implementado un seguro de desempleo, pero exclusivamente un sistema de asistencia social. La asistencia social parece a la asistencia de desempleo, pero tiene un alcance mayor que solamente los desempleados como se puede ver muy bien en el caso de Australia. En Australia la asistencia social cuenta con tres beneficios distintos: el primero está dirigido a los jóvenes menos de 22 años que no trabajan pero están buscando trabajo, estudiando, en un tipo de preparación o que no pueden trabajar por enfermedad o lesión, mientras el segundo se enfoca en las personas desocupadas de 22 hasta la edad de jubilación, y, por último hay un beneficio para personas que cuidan solo a un niño menor de ocho años o en pareja a un niño menor de seis años. Por lo tanto, se puede observar que no son solamente las personas cualificadas como desempleados que pueden postular a estos beneficios. Depende de la categoría a lo cual el beneficiado pertenezca, se puede recibir beneficios extras como descuentos para los gastos médicos, transporte y servicios públicos, y pagos extras como apoyar con el pago del arriendo, o los gastos asociados con vivir en zonas remotas.

Nueva Zelandia no cuenta con beneficios apartes para grupos objetivos distintos, sin embargo, por el resto, su sistema es bastante parecido a lo de Australia: los montos pagados no dependen de ingresos por trabajos anteriores, pero dependen de la edad, el estado civil y/o situación de convivencia, y el hecho de que haya hijos dependientes o no a su cargo. Además, son montos que se mantienen en el desarrollo del tiempo y que se puede recibir durante periodos largos. En Nueva Zelandia este beneficio se adjudican por un máximo de 52 semanas, no obstante, se puede volver a postular por el mismo beneficio. Y, en ambos países se financia este beneficio a través de los fondos públicos.

Algunas diferencias entre dicho instrumento en ambos países oceánicos es que en Australia la supervisión de la asistencia social está en manos distintas que la administración, mientras en Nueva Zelandia es un solo organismo que se hace cargo del sistema completo. Por último, es relevante decir, que, mientras en Australia no se excluye ciertas personas de este beneficio, en Nueva Zelandia los trabajadores en huelga y los estudiantes fulltime no están en condiciones de recibir un beneficio de asistencia social.

F. Fortalezas y debilidades

Ya que el seguro de desempleo tiene una larga historia, se podría suponer que es un sistema efectivo. El seguro de desempleo resulta que ser un buen instrumento para estabilizar el consumo y por lo tanto reducir el efecto de una recesión (P. Orszag 2001). Estudios en los Estados Unidos muestran que el seguro de desempleo ha funcionado como un estabilizador de su economía: atenuando la caída de la tasa real del PIB en cerca de un 15 por ciento durante las cinco recesiones que se produjeron entre 1969 y comienzos del decenio de 1990 y anualmente salvando a 131.000 puestos de trabajo durante dichas recesiones (Chimerine et^o al. 1999) y reduciendo una baja en la consumo de los desempleados hasta dos terceras partes comparado con una situación sin seguro de desempleo en 1968-1987 (Gruber 1994). Como estabilizador, el seguro de desempleo es hasta ocho veces más efectivo que los

impuestos (Auerbach y Feenberg 2000). El desempeño del seguro de desempleo como estabilizador se radica en el hecho de que es un instrumento que se puede encauzar bien, donde el dinero invertido pasa altamente al consumo por los recipientes, y, cuando la economía se ralentiza no hay menos motivo para los desempleados para encontrar trabajo por recibir un beneficio de desempleo ya que la razón del desempleo probablemente no es una falta de esfuerzo pero una falta en demanda (P. Orszag 2001). Sin embargo, cabe decir que los efectos dependen del supuesto que las personas son adversas al riesgo (Gruber 1994, Hansen y Imrohorglu 1992).

No basta saber que el seguro de desempleo es un instrumento efectivo en su totalidad. Aún más importante es saber cómo se puede diseñar el seguro ideal. Generalmente los seguros de desempleo sufren de efectos incentivos adversos causados por el riesgo moral y la selección adversa. Por el riesgo moral, mayores beneficios aumentan la duración esperada del desempleo por que suben el salario mínimo y bajan el esfuerzo que haga el trabajador en su puesto y por lo tanto aumenta la posibilidad que lo despiden. Además, el tema de selección adversa complica el diseño de un sistema de seguro de desempleo óptimo, porque el proveedor del seguro (el estado) no tiene información sobre el desempleado que él o ella sí tiene, como su productividad, efectividad de búsqueda y preferencia para el ocio (Fredriksson y Holmlund 2006^a).

En el diseño de un seguro de desempleo ideal, se debe entonces intentar disminuir los efectos negativos del riesgo moral y la selección adversa. La realidad es que los estudios que se han dedicado al diseño ideal de un seguro de desempleo, se han concentrado en solamente algunos aspectos del rango total de los parámetros discutidos en las secciones I A a la D. Estos aspectos son la duración limitada y la tendencia del pago en el tiempo, requisitos y sanciones, así como esquemas tipo *workfare* (que compromete a las personas de aportar algún tipo de trabajo para poder recibir su beneficio). Ya que *workfare* también es una política activa de mercado de trabajo, está fuera del alcance de este informe y por lo tanto no se discute aquí.

Duración limitada y tendencia de pago

En sección I.A se ha podido ver que hay amplia variedad en la duración del beneficio y en la tendencia de pago en el tiempo. Ninguno de los países estudiados (salvo Bélgica en determinados casos) sigue pagando un beneficio por eterno cuando el desempleado no encuentre trabajo. Y, con razón, porque según la teoría (Mortensen 1977, 1990; Burdett 1979; van den Berg (1990,1994); todos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a) la tasa de salida aumentará cuando llegue el momento de vencimiento del beneficio ya que el salario mínimo del desempleado baja considerablemente. Estudios empíricos en varios países ofrecen respaldo para este efecto como en los Estados Unidos (Moffitt 1985; Meyer 1990; Katz y Meyer 1990; todos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a), Canadá (Ham y Rea 1987, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a), Suecia (Carling et al. 1996, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a), Francia (Dormont et al. 2001, citado en Fredrikson y Holmlund 2006a) y España (Ahn y Garcia-Perez 1999; Jenkins y Garcia-Serrano 2000; ambos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a).

Con respecto a la tendencia de pago en el tiempo se puede distinguir dos modalidades: la primera es un pago de un monto igual durante la duración del desempleo (hasta la persona encuentra un trabajo o hasta vence el derecho), que es lo más usado en los países estudiados (23). El resto (14) usa un esquema de pago en lo cual el monto disminuye cuanto largo sea la duración del desempleo. Este segundo esquema de pago obtiene mayor respaldo por varios estudios empíricos (Shavel y Weiss 1979; Hopenhayn y Nicolini 1997; Wang y Williamson 1996; Cahuc y Lehman 1997, 2000; todos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a). El estudio de Hopenhayn y Nicolini ya dió la idea que la tasa de reemplazo debería variar de 86% para la primera semana de desempleo bajando a un 13% después un año de desempleo, basado en datos estadounidenses (Hopenhayn y Nicolini 1997, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a).

Los estudios antemencionados no solamente respaldaron un pago que se disminuye en el tiempo, pero algunos también muestran otros aspectos de un seguro de desempleo ideal, como un periodo de espera, que se usan en varios países como modo general y en algunos países cuando el

desempleo sea voluntario (Hopenhayn y Nicolini 1997; Wang y Williamson 1996; Cahuc y Lehmann 1997, 2000; todos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a). Resulta que un periodo de espera disminuye la entrada en el desempleo porque funciona como un impuesto al desempleo. En Canadá por ejemplo, el periodo de espera aumenta cuando el postulante ha sido cesante anteriormente y tomando en cuenta durante cuánto tiempo. Esa característica podría bajar la entrada en el desempleo por cambios en el comportamiento como selección de la profesión, el sector y la naturaleza de contratos (Hopenhayn y Nicolini 1997, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a). Otros efectos podrían ser que los trabajadores se involucran menos en eludiendo de su trabajo (*shirking*), se aceptan menos los contratos implícitos con despidos temporales y se disminuye la carga administrativa de los beneficios de desempleo (Fredriksson y Holmlund 2006a).

Aunque un esquema de niveles de pago bajándose tiene varios efectos positivos, cabe decir que las pruebas antemencionadas se hicieron bajo varios supuestos que no pueden ser validas en cualquiera realidad o país como el nivel de riesgo moral, de la aversión al riesgo y las posibilidades de ahorrar y prestar dinero que pueden alterar algunos de resultados encontrados. Otro punto importante en este respecto es el resultado, entre ellos encontrado por Cahuch y Lehmann (1997; 2000; ambos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a), que una tendencia de pago decreciente es beneficioso especialmente para los desempleados con periodos de desempleo corto pero a un costo para los desempleados de largo plazo.

En muchos países estudiados el seguro de desempleo no anda solo, en cambio, va acompañado por una asistencia de desempleo (ve E). Esa combinación parece que también aumenta el empleo porque las personas que aún no califican para el seguro de desempleo aumentan el esfuerzo de búsqueda de trabajo para que puedan calificarse para el seguro de desempleo en un momento más adelante¹¹. Esto funciona bajo el supuesto que un determinado periodo de trabajo es un requisito para ser elegible para el seguro de desempleo y que hay una diferencia considerable entre los beneficios del seguro y de la asistencia de desempleo. Fredriksson y Holmlund (2001, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a) proponen que un ratio de 1,7 a 2,0 entre ambos beneficios sería optima.

Control y sanciones

Además de la duración y la tendencia de pago, también se ha investigado la efectividad de control y sanciones. Con respecto al tema de control se trata del efecto de pedir ciertas actividades de búsqueda al desempleado que sean controladas y cuando no se cumplen el desempleado pueda perder (parte de) sus beneficios. Algunos estudios estadounidenses (Johnson y Kleppinger 1994; Benus y Johnson 1997; Ashenfelter et al. 2000; todos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a) e ingleses (Dolton y O'Neil 1996, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a) han mostrado que, por un lado, este control tiene un efecto positivo sobre el desempleo a través de aumentar la tasa de salida del desempleo. Se contribuye este efecto positivo a que el control hace que los desempleados usen más estrategias de búsqueda diferentes y que aumentan la cantidad de horas buscando un trabajo nuevo (Keeley y Robins 1985, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a). Por otro lado, en el caso que no encontraron efectos significativos, podría ser que el control causa una sustitución entre actividades de búsqueda formal e informal, es decir, que las actividades informales disminuyen a favor de las actividades formales según estudios en los Países Bajos (Van den Berg y van der Klaauw 2001, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a) y los Estados Unidos (Keeley y Robins 1985, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a). Los pocos estudios que han investigado los efectos de sanciones (recortes en los beneficios) resultan respaldar efectivos positivos sobre la tasa de salida del desempleo en los Países Bajos (Abbring et al. 1998, Van den Berg et al. 1998, ambos citados en Fredriksson y Holmlund 2006a) y Suiza (Lalive et al. 2002, citado en Fredriksson y Holmlund 2006a). El último estudio además señala que no solamente un recorte pero la advertencia de un recorte ya puede generar efectos.

¹¹ El efecto de que una persona que aún no ser elegible para un seguro de desempleo y por lo tanto aumenta la esfuerzo de búsqueda para ser elegible en el futuro, se llama "entitlement effect".

Resulta que los elementos presentados arriba no tienen efectos iguales cuando se comparen sus efectos a la eficiencia del seguro de desempleo al mismo tiempo. Esa eficiencia se muestra en el hecho de que los desempleados tienen suficiente motivación para buscar un nuevo empleo y que las personas inactivas no postulan a los beneficios. En este caso, los beneficios para las personas que los necesitan pueden ser mejores (Fredriksson y Holmlund 2006b). Parece que el control y las sanciones tienen un mayor efecto sobre la eficiencia de un seguro que la tendencia de pago, que por su lado influye más que el *workfare* (Fredriksson y Holmlund 2006b). Aunque se puede argumentar que en el caso de control y sanciones hay un efecto de sustitución (actividades formales reemplazan a las informales) y costos relacionados que son difíciles a medir y que ambos disminuyen el efecto positivo, a pesar de eso, sigue teniendo un mayor efecto en la eficiencia de un seguro de desempleo que la tendencia de pago y el *workfare* (Fredriksson y Holmlund 2006b).

Los resultados de los estudios anteriores respaldan algunos elementos en el diseño de los seguros de desempleo vigentes. Sin embargo, queda claro que sobre muchos otros aspectos aún no es posible decir con certeza cuál será el mejor y cómo debería ser. Esto al mismo tiempo explica la gran variedad en el diseño del seguro de desempleo en los 40 países estudiados.

G. Conclusiones

El seguro de desempleo compensa la pérdida de ingresos relacionado con el desaparecer de un trabajo y por lo tanto es un instrumento importante en establecer a una economía especialmente en tiempos difíciles. El nivel y la duración del beneficio pagado generalmente tienen una relación con el trabajo perdido, es decir, un mayor sueldo y una mayor duración resultan en un beneficio más alto durante más tiempo, aunque esto tiene sus límites en varios países. El monto de los beneficios es constante o va bajando en el tiempo y en varios casos no se reciben inmediato pero hay un tiempo de espera. Algunos estudios han mostrado que un beneficio disminuyendo y que se entrega después un cierto tiempo de espera aumenta la tasa de salida de desempleo y baja la tasa de entrada en desempleo respectivamente. Los asalariados tienen la cobertura más amplia, especialmente los del sector privado, y, aunque los trabajadores por cuenta propia muchas veces no están incluidos por obligación, en varios países sí hay la posibilidad de asumirse voluntariamente al sistema de seguro de desempleo. El seguro es generalmente obligatorio para las personas cubiertas, salvo en tres países escandinavos que todavía tienen un sistema voluntario.

Para ser elegible para el beneficio de desempleo, en términos generales, una persona debe haber trabajado o contribuido por un cierto tiempo mínimo al seguro. Además se exigen registrarse como desempleado y estar disponible para trabajar, y, en muchos casos el desempleo no debería ser culpa suya. El financiamiento del seguro de desempleo muchas veces también está relacionado a la nomina en el caso de la contribución por los empleadores y a los ingresos en el caso menos frecuente cuando contribuyen los trabajadores. La tasa puede ser hasta un 4% para los países en lo cual se financia solamente el seguro de desempleo, y aumenta rápidamente cuando cubra también otras partes del seguro social. El gobierno contribuye siempre como empleador y en muchos países funciona como guardaespaldas para cualquier déficit. La gestión es bastante diversa y cuenta con una influencia estatal menor o mayor, puesta que el gobierno por lo menos supervisa el proceso, sin embargo en varios casos está involucrado también en la colección de las contribuciones y/o la distribución de los beneficios. Mayormente se meten los ministerios de Trabajo o Empleo, Oficinas de Empleo y Agencias de seguridad social.

Hay varios países en lo cual hay un sistema tándem, es decir un seguro de desempleo y una asistencia de desempleo. El primero es más generoso que la segunda, pero también tiene condiciones más estrictas, de modo que, para las personas que no o ya no califican para el seguro, pueden recibir beneficios desde la asistencia de desempleo, después una prueba de ingresos.

La fortaleza principal del seguro (y la asistencia) de desempleo es mantener un cierto nivel de ingresos para el desempleado mientras busca un nuevo empleo. Por lo tanto, tiene un efecto

estabilizadora al nivel individual y al nivel económico del país. Las debilidades se radican en diferencias en aversión al riesgo y de información (riesgo moral) que juntos pueden producir un efecto desmotivador, es decir, que el beneficio de desempleo prohíbe que la persona busque y encuentre nuevo empleo, o por lo menos, que el proceso sea más lento que en el caso que no habría un seguro de desempleo. Resulta que esas debilidades no son generales pero dependen de un conjunto de factores, y además, que se puede disminuir estos efectos por un buen diseño del seguro, que incluye control y sanciones, una tendencia de pago que disminuye en el tiempo y un periodo de espera antes de entregar los beneficios.

II. Indemnización por despido¹²

A. Introducción

La indemnización es una compensación que consiste de un monto pagado por el empleador a trabajadores despedidos que cumplen con ciertas condiciones. El pago generalmente se hace en una vez y el monto dependerá de los años de servicio y de los ingresos actuales del trabajador despedido. La indemnización es uno de los primeros beneficios sociales que ya tiene una historia de 130 años y existía antes de la introducción de beneficios como el seguro de desempleo y las pensiones. También es el beneficio más común en el mundo, de modo que no puede faltar en este informe.

Generalmente se distinguen tres tendencias que han favorecido la creación de los sistemas de indemnización en el mundo. La primera es el desarrollo de los códigos de trabajo que lograron establecer un equilibrio legal entre empleador y trabajador. Como segunda, se refieren a los largos e intensos periodos de desempleo debido a las grandes reestructuraciones entre las dos guerras mundiales. La tercera tendencia relevante en el desarrollo de la indemnización es la expansión del estado de bienestar después de la segunda guerra mundial.

Los objetivos de un programa de indemnización pueden ser ofrecer una compensación por la pérdida de trabajo, estabilizar el empleo, prevenir el desempleo por desalentar los despidos, promover relaciones laborales a largo plazo a fin de retener trabajadores valiosos y reducir los costos de transacción debido a la rotación de personal.

El capítulo parte con una descripción de los elementos principales y sus variantes en los países europeos, Australia, Nueva Zelandia, Canadá y los Estados Unidos. Se continúa con algunas reformas recientes en los sistemas de indemnización, los efectos positivos y negativos de dichos sistemas y se termina con algunas conclusiones.

¹² Este capítulo se basa en el estudio de Holzmann y Vodopivec (2012) “Reforming Severance Pay: An International Perspective” sobre los sistemas de indemnización en 183 países de lo cual se ha enfocado en los datos de 46 países: 42 países europeos, Australia, Nueva Zelandia, Canadá y los Estados Unidos.

B. Elementos principales

Aunque las tendencias que dan lugar a los sistemas de indemnización en el mundo son similares para los países, esto no quiere decir que han surgido sistemas considerablemente parecidos, al contrario. En lo siguiente se presenta las similitudes y diferencias entre los países con respecto a los elementos base legal y cobertura, condiciones, beneficios y financiamiento.

1. Base legal y cobertura

En muchos países estudiados el sistema de indemnización es obligatoria, salvo en casi todo los países nórdicos (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), los Países Bajos, Bélgica, algunos países del antiguo bloque del Este (Polonia, Rumania), Chipre, Nueva Zelandia y los Estados Unidos. La cobertura en los sistemas obligatorios alcance para el sector privada solamente en casi dos terceras partes de los países¹³. En muchos casos todos los trabajadores en el sector privado (y público, depende del anterior) están incluidos, aunque hay algunas exclusiones que mayormente se tratan de empresas de menor tamaño (menor de 10, 15 o 20 personas). En algunos casos las personas en cargos directivos, o trabajando como agricultores, marineros, militares o trabajadores de hogar tampoco son elegibles para una indemnización. Cuando la indemnización no es obligatoria, en varios países se la arreglan en convenios colectivos, y en algunos la obligación y el convenio colectivo coexisten¹⁴.

2. Condiciones

Las razones para que termine una relación laboral y por lo tanto un trabajador puede ser elegible para una indemnización pueden variar bastante y se distingue seis tipos de razones:

- el despido por el empleador por razones no económicos (*dismissal*)
- el despido por el empleador por razones económicos (*redundancy*)
- quiebra (*bankruptcy*)
- jubilación (*old age/retirement*)
- incapacidad de trabajar por parte del trabajador debido a razones de salud temporales o permanentes (*incapacity/disability*)
- fin de contrato y renunciadas (*end of service*)

El despido por el empleador por razones (no) económicos casi siempre hace el trabajador elegible para una indemnización, mientras quiebras, jubilación, incapacidad y fin de contrato y renunciadas son razones validas en solamente algunos países.

Otra condición importante en la cual se ve diferencias es el periodo mínimo de permanencia¹⁵. Basado en la información disponible sobre este tema¹⁶ se puede decir, que el periodo mediano es entre 12 y 24 meses, pero también hay extremos por ambos lados: en Grecia se piden solamente dos meses y seis en Alemania, mientras los trabajadores daneses necesitan 144 meses y los suizos 240 para que reciban una indemnización cuando sean despidos por razones económicas por parte del empleador.

¹³ Cabe decir que estos datos no fueron disponibles para una tercera parte de los países estudiados.

¹⁴ Cabe decir que estos datos no fueron disponibles para la mitad de los países estudiados.

¹⁵ Se considera solamente el periodo mínimo para recibir una indemnización por “redundancy” ya que es lo mejor documentado y más corriente.

¹⁶ En aproximadamente la mitad de los países no hay datos disponibles sobre un periodo mínimo de permanencia para ser elegibles de recibir una indemnización por despido por razones económicas (*redundancy*), y para un 20% más este periodo no es aplicable.

3. Beneficios

Cuando llegue el momento de recibir una indemnización por despido por razones económicas (*redundancy*), los montos pagados no son iguales en los países estudiados. Para comparar los datos, se usan el llamado índice de generosidad para que se calcule el promedio de los beneficios que reciben personas con un año, cinco años y diez años de permanencia y lo cual se expresan en semanas de sueldo. El promedio sobre 43 países es 2,5 semanas de sueldo, sin embargo, en diez países (Dinamarca e Italia) este índice es 0, y en diez más este índice alcanza un monto equivalente a un máximo de una semana de sueldo. Los países donde se pagan mayores beneficios se encuentran mayormente en los países del antiguo bloque del Este con índices hasta un 11,3 por Montenegro. Haber dicho eso, cabe decir que se reciben el equivalente de 7,2 semanas de sueldo en Portugal, 9 semanas en Suecia y 10,4 semanas en Grecia¹⁷. El monto del beneficio recibido no solamente depende del monto pagado bruto, pero, además del régimen tributario. En veinte países los trabajadores tienen que pagar impuestos sobre toda la indemnización recibida (en Alemania y Nueva Zelandia por ejemplo), y en seis países solamente se paga un impuesto sobre una parte de la indemnización, como en Irlanda y en Grecia. Lamentablemente no hay datos disponibles sobre los demás países o la situación no se aplica.

4. Financiamiento

Para financiar la indemnización, grosso modo se utilizan cuatro maneras distintas, la primera y la más usada por los países revisados es que el empleador paga la indemnización de sus ingresos que tiene en el momento de despido, es decir, la indemnización es un gasto extra en el ámbito de remuneraciones. En la segunda manera el empleador usa reservas contables para que se pueda recibir una exención fiscal (parcial), pero esta manera no se usa en la población de países revisados. Otra opción son cuentas individuales que están administrados por instituciones financieras externos que se usan en Austria e Italia. Desde 2003 los trabajadores austriacos tienen una cuenta individual de indemnización en la cual el empleador deposita 1,54% de la nomina y de la cual el trabajador despedido puede retirar los fondos acumulados (véase el caso de Austria en el recuadro 1). Además de un sistema de cuentas individuales, en Italia también se usa un sistema centralizado para financiar las indemnizaciones en caso de despidos injustos (véase también sección II.C *Reformas*). El hecho de que en casi todos los países los empleadores tienen que conseguir los fondos para la indemnización en el momento de pago, crea el riesgo que, especialmente en las empresas de menor tamaño, los fondos disponibles no alcanzan y que la indemnización no está pagada (véase también sección II.D.2 *Efectos negativos*). Para evitar esta situación, algunos países han creado un fondo de garantía, generalmente administrado a nivel nacional a lo cual los empleadores contribuyen y que también se usa el caso de que la empresa por insolvencia ya no puede pagar los sueldos de los trabajadores. Estos fondos de garantía hay disponibles en Austria, Chipre, Finlandia, Hungría, Italia, Rumania, Eslovenia.

C. Reformas

La mayoría de los sistemas de indemnización no han cambiado en una manera significativa en la última década. En los países donde se han reformado la indemnización en los últimos 10 años se trata de cambios en los beneficios (Francia, 2008), las condiciones (Austria, 2003), el financiamiento (Austria, 2003) y la administración (Italia, 2007).

En Francia han puesto un pago mínimo y beneficios extras para personas con más de diez años de permanencia en 2008. Un par de años antes, en 2003, el gobierno austriaco cambió el

¹⁷ Usando los datos de la población de los 183 países, los autores encontraron una relación negativa y significativa entre el PIB per cápita y la generosidad. Además encontraron una relación positiva y significativa entre la generosidad del sistema de pensiones y la generosidad de la indemnización.

financiamiento a un sistema basado en cuentas individuales de indemnización donde los empleadores depositan sus contribuciones y que los trabajadores pueden llevar a otros empleadores (recuadro 1).

RECUADRO 1
CASO DE AUSTRIA: CUENTAS INDIVIDUALES DE AHORRO
PARA LA INDEMNIZACIÓN^a

Este caso se trata de cambios en el sistema de indemnización austriaco en las condiciones para ser elegibles y la manera de financiamiento y la administración que se ocurrieron en 2002. Los cambios en el financiamiento y la administración de la indemnización son el resultado de la introducción de las cuentas individuales de ahorro en la indemnización. Por lo tanto este caso sirve como ejemplo para varios instrumentos frente el desempleo: primero es un ejemplo de financiamiento y administración de la indemnización de despido, y segundo, es un ejemplo relevante del uso de las cuentas individuales de ahorro para financiar y administrar instrumentos como el seguro de desempleo.

Sistema anterior

Hasta 2002 Austria tenía un sistema en lo cual los trabajadores en el sector privado tenían el derecho a una indemnización cuando habían tenido una relación laboral que duraba más que tres años y que fue terminado por el empleador. Este sistema hacia el mercado laboral más rígido, porque los trabajadores no se renuncian para no perder la indemnización y, por otra parte, para los empleadores, la indemnización aumenta los costos de un despido, que por lo tanto es menos atractivo.

Objetivos y contenido del nuevo sistema

El nuevo sistema tiene dos objetivos principales: por un lado ampliar la cobertura del seguro frente al desempleo y quitar los obstáculos a la movilidad laboral, y por otro fortalecer el sistema de pensiones. En el sistema nuevo los empleadores, por ley, en el caso de un contrato normal pagan una contribución que equivale un 1,53% del sueldo bruto de cada trabajador a un fondo administrado por un *Mitarbeitersvorsorgekasse* (MVKS). El empleador contrata a uno de los nueve MVKS acreditados con acuerdo del consejo de trabajo. Estas organizaciones son legalmente independientes de los empleadores y su cargo es invertir las contribuciones de los empleadores para generar un mejor rendimiento para los trabajadores. Para esta labor, los MVKS cobran un 1-3,5% de las contribuciones anuales más hasta un 0,8% de la capital invertida. La FMA, la autoridad financiera austriaca, acredita y supervisa a los MVKS. Cuando hay contribuciones durante tres años el trabajador puede sacar (parte de) los ahorros en su cuenta después un despido, pagando un impuesto de 6% o decidir dejarlos en la cuenta hasta se jubila. En este momento los ahorros se convierten en una anualidad sobre lo cual no se paga impuestos.

El trabajador que renuncia o que pierde su trabajo antes de cumplir tres años con el empleador no puede retirar fondos de su cuenta, pero los fondos de su cuenta pueden transferirse al siguiente empleador (Holzmann y Vodopivec 2012).

Efectos

Hofer (2006 en Valentini 2008) confirma que la flexibilidad del mercado laboral aumentó por la reforma en el respecto de las decisiones de contratación y despidos, aunque basado en pruebas limitadas. Además, la cobertura en el nuevo sistema es más alto, es decir, hay más personas que tienen un derecho a una indemnización que anteriormente. Sin embargo, existen varias preocupaciones que se concentran en el hecho de que los trabajadores bajo el nuevo sistema reciban menos que antes, cuando el monto promedio de una indemnización correspondía a un 2,5% del sueldo. Este bajo se explica por la tasa de contribución (1,53%) de los empleadores y los rendimientos menores que esperaba el Ministerio de Hacienda. Los resultados de los MVKS en los primeros años fueron 3-4% (2003), 4,6% (2004) y 5,5% (2005) cuando la perspectiva fue 6% por cada año. Una explicación por los resultados menores es que los MVKS invierten poco en activos que tienen un mejor rendimiento (y más riesgo) que los bonos del Estado y las obligaciones. Sin embargo, mantener un portfolio menos conservativo es difícil, porque los plazos de inversión son relativamente cortos por la posibilidad de tener que pagar cualquier trabajador en cualquier momento. No obstante, Koman et al. (2005 en Valentini 2008) sugieren que, incluso si los MVKS obtienen rendimientos mayores, las indemnizaciones pagadas resultan a ser un 30% menos que en el sistema anterior. El efecto para los empleadores es que los costos de un despido, que anteriormente fueron impredecibles al momento de contratar a alguien, se han convertido en un costo previsible y en este manera se evitan problemas de liquidez cuando empresas (especialmente las menores) tienen que pagar varias indemnizaciones al mismo momento. Por la misma línea los trabajadores están asegurados que cuando sea necesario, los fondos para pagar la indemnización estarán disponibles (Gautié, 2006 en Valentini 2008).

Fuente: Este caso está mayormente basado en el estudio Valentini (2008) "Unemployment Insurance Savings Accounts: An Overview."

^a En inglés se llaman *severance payment savings account* (SPSAs).

Para explicar las reformas que ocurrieron en Italia en 2004 y 2007, es preciso presentar el sistema de indemnización que Italia tenía antes de 2004. Primero que nada es mejor decir que en Italia existen dos subsistemas para la indemnización en vez de un sistema. El primer subsistema

arregla que un trabajador recibe una indemnización por despido en caso de que el despido fue injusto por juicio del tribunal. En estos casos empresas con hasta 15 trabajadores tienen que pagar entre 2,5 a 6 meses de sueldo y las empresas mayores tienen que recontratar al trabajador o compensarle con 15 meses de sueldo. El otro subsistema funciona con cuentas individuales a lo cual los empleadores contribuyen 1/13,5 del sueldo bruto del trabajador y los fondos en esas cuentas se quedan disponibles en el momento de despido. La primera reforma que se implementó en 2004, consiste en que los trabajadores pueden abandonar sus cuentas de despido en cambio de una participación en regímenes complementarios de pensión. Hasta 2008 solamente un cuarto de los trabajadores ha cambiado al sistema de pensiones complementarias (Calcagno et al., 2007, citado en Holzmann y Vodopivec 2012). Parece que las personas prefieren tener acceso a fondos durante su vida laboral en vez de esperar hasta la jubilación, además, los rendimientos bajos de los fondos administrados por las instituciones financieras pueden explicar esa preferencia a fondos líquidos ahora en vez de luego. La segunda reforma, que fue realizado en 2007, se trata de que las empresas con 50 trabajadores o más tienen que pagar las contribuciones para la indemnización directamente al gobierno que paga la indemnización al trabajador (Corsini et al., 2010, citado en Holzmann y Vodopivec 2012).

D. Efectos

Aunque la indemnización es un beneficio muy común, los estudios sobre sus efectos no son tan numerosos, lo cual complica un juicio fuerte y claro sobre sus efectos positivos y negativos. El primer problema es que varios estudios han investigado la indemnización como parte de la legislación de protección del empleo (abreviado *EPL* por su nombre en inglés: *employment protection legislation*¹⁸), pero no separada. Por lo tanto, no se sabe cuál es el efecto de la indemnización misma. Por ejemplo, hay estudios que muestran que una legislación con alta protección del empleo podría aumentar la productividad porque eso aumenta la seguridad laboral de los trabajadores, de modo que crezca el esfuerzo de trabajo y la permanencia en el puesto de trabajo, que en su vez, estimula a los trabajadores para invertir en habilidades específicas y colaborar con la implementación de nuevas tecnologías o prácticas para aumentar la producción (Soskice, 1997; Belot et al., 2007; ambos citados en Holzmann y Vodopivec 2012). Sin embargo, los estudios más consistentes son ellos que muestran que el *EPL*, incluso la indemnización, disminuye los flujos de entrada a y de salida del desempleo y por lo tanto contribuyen a periodos de desempleos más largos. Aún más, hay investigadores que concluyen que la indemnización que no está acompañada por otras leyes laborales, no tiene mucho impacto en los despidos y las contrataciones ni en el nivel de empleo promedio (Parsons, Chapter 3 en Holzmann y Vodopivec 2012). El mismo investigador añade que los efectos de, por ejemplo, la indemnización depende de la interacción de ella con otras instituciones como las reglas de negociación colectiva. Haber dicho eso, abajo, con cautela, se presenta los efectos positivos y negativos de la indemnización sobre la base de los pocos estudios de calidad que existen.

1. Efectos positivos

Los efectos de un programa de indemnización son mayormente efectos de eficiencia y se los pueden encontrar en estimular las relaciones laborales de larga duración y por lo tanto incentivan a los empleadores para que inviertan en la capacitación de sus trabajadores. Dichas inversiones aumentan la productividad y la empleabilidad de los trabajadores. Otros efectos positivos de las relaciones laborales más permanentes son más confianza, cooperación y lealtad entre ambos lados, y además estimula el espíritu de equipo que podría generar mayor productividad y haga más fácil la

¹⁸ *Employment Protection Legislation (EPL)* refiere a las leyes que gobiernan el inicio y la terminación del empleo, y por lo tanto incluyen los tipos de contratos permitidos, las condiciones para el despido, los procesos de despido y los requisitos para las indemnizaciones (Betcherman 2012).

introducción de tecnologías nuevas (OECD 1999, citado en Holzmann y Vodopivec 2012). Sin embargo, hay una trampa: estos efectos son mayores en caso de programas voluntarios.

2. Efectos negativos

Adentro de los efectos negativos, se puede discriminar entre dos tipos de efectos: los efectos en los ingresos y los efectos de eficiencia.

Efectos en los ingresos

Los efectos negativos en el tema de los ingresos tienen que ver con lo siguiente. Aunque un objetivo de la indemnización puede ser la protección de los ingresos del trabajador, muchas veces no cumple con este objetivo por tres falencias. La primera es que la indemnización generalmente es un instrumento poco diferenciador, es decir, es lo mismo para todos, no se toma en cuenta la duración del desempleo. Tampoco está vinculada a otras políticas activas de mercado de trabajo (PAMTs). Segundo, in varios casos, los trabajadores despididos no reciben la indemnización aunque cumplen con los condiciones debido a las posibilidades limitadas de distribuir los riesgos en los programas de indemnización, fondos limitados y el hecho de que los empleadores tienen que pagar las indemnizaciones en situaciones de baja liquidez. En Eslovenia por ejemplo, un tercer parte de la indemnizaciones no se habían pagados. Los trabajadores más afectados fueron ellos mayores de 40 años y trabajando en empresas PYMES (Vodopivec et al., 2009, citado en Holzmann y Vodopivec 2012). Y, tercero, hay el efecto de generar un mercado de trabajo dual ya que la indemnización se considera como algo que aumenta los costos de despido y por lo tanto disminuye la contratación de trabajadores, especialmente de trabajadores vulnerables como jóvenes, mujeres en edad productiva (OECD, 1999, citado en Holzmann y Vodopivec 2012), desocupados (Kugler y Saint-Paul, 2000, citado en Holzmann y Vodopivec 2012) y pobres (Besley y Burgess, 2004; Ahsan y Pagés, 2009, ambos citados en Holzmann y Vodopivec 2012).

Efectos de eficiencia

La indemnización tiene efectos de eficiencia positivos (véase sección II.D.1) pero también negativos. Los efectos negativos están relacionados a los mayores costos de despidos (ya mencionados) e indirectamente con un mayor costo de contratación. Ambos costos influyen en una manera negativa la salida y entrada de trabajadores en el empleo (Blanchard, 2000, citado en Holzmann y Vodopivec 2012). Un mayor nivel de costos de despido también reduce la disposición de los empleadores para invertir en nuevas tecnologías, de modo que baje el ritmo de cambios estructurales, por lo tanto la productividad crece menos, igual como el crecimiento económico general (Calmfors y Holmlund, 2000, citado en Holzmann y Vodopivec 2012). Cabe decir que, la indemnización crea su propio problema de riesgo moral, ya que influye a los incentivos para entrar en desempleo, aunque no disminuye los esfuerzos de búsqueda de empleo (Ferranti et al., 2000; Ahsan y Pagés, 2009, ambos citados en Holzmann y Vodopivec 2012).

En resumen se puede decir que, especialmente con respecto a la indemnización obligatoria, los efectos principales para considerar son:

- La indemnización aumenta los costos de despido para el empleador, por lo tanto, este beneficio influye, en una manera negativa, la movilidad de los trabajadores y disminuye la eficiencia de la asignación en el mercado laboral.
- La financiación vigente de la indemnización en la mayoría de los países, complica considerablemente a las PYMES cuando tengan que pagar varias indemnizaciones a la vez, y que puede generar riesgos de liquidez y de solvencia.
- En varios instantes, trabajadores no reciben la indemnización por el tema anterior y por empresas que no cumplen con las leyes por marcos legales débiles e insuficiente *law enforcement*.

E. Conclusiones

La indemnización es un instrumento con una historia larga y una distribución amplia en el mundo, y tiene muchas apariencias distintas. Las diferencias se ven en los temas de obligación, cobertura, razones de la terminación del contrato y permanencia. Además, hay un rango grande en los beneficios pagados como indemnización y en la manera de financiar estos beneficios. En los últimos diez años algunos países hicieron reformas de sus sistemas de indemnización como Francia, Austria e Italia. En Francia pusieron un pago mínimo y beneficios extras para personas con más de diez años de permanencia. Por otro lado, en Italia le dieron la posibilidad que los trabajadores intercambiaron sus cuentas individuales para el despido a un sistema complementario de pensiones, sin embargo, solamente un cuarto de los trabajadores lo hizo este cambio. Y por último, en Austria quitaron la condición de permanencia mínima de tres años, introdujeron cuentas individuales de ahorro como nueva manera de financiamiento y con una administración descentralizada por distintos *Mitarbeitersvorsorgekasse (MVKS)*, y por último, los trabajadores tenían la posibilidad de transferir fondos que sobraban al final de su vida laboral a su pensión. Estos cambios aumentaron la flexibilidad del mercado y la cobertura de la indemnización, sin embargo, los beneficios entregados eran menor que bajo el nuevo sistema por menor contribuciones y rendimiento de inversiones bajos por los MVKS.

Este capítulo se partió con los objetivos que podría cumplir un sistema de indemnización: ofrecer una compensación por la pérdida de trabajo, estabilizar el empleo, prevenir el desempleo por desalentar los despidos, promover relaciones laborales a largo plazo a fin de retener trabajadores valiosos y reducir los costos de transacción debido a la rotación de personal. Sin embargo, basado en un número limitado de estudios a los efectos de los sistemas de indemnización vigentes, resulta que en la práctica algunos objetivos se cumplen mejor que otros.

Con respecto a ofrecer una compensación por la pérdida de trabajo, parece que el sistema frecuentemente no cumple este objetivo por la manera en que, en muchos países, se suelen financiar las indemnizaciones. Por lo tanto, se podría buscar soluciones en otros tipos de financiamiento.

Con respecto a los demás objetivos, hay efectos por ambos lados, es decir, algunos estudios encontraron efectos positivos y otros efectos negativos en por ejemplo los temas de estabilizar el empleo y promover relaciones laborales al largo plazo. Parece que los efectos positivos dependen de la voluntariedad del sistema, y un entorno institucional bien desarrollado. Además, la evidencia para los efectos negativos parece que ser más amplia que la evidencia para los efectos positivos. Sin embargo, los sistemas de indemnización están escasamente investigados para deducir conclusiones fuertes en este momento.

Cuando un país ya tenga un sistema desarrollado y obligatorio de beneficios de desempleo y de pensiones, sería una opción de incorporar la indemnización como un elemento extra en unos de ambos sistemas (desempleo o pensiones) para por ejemplo fortalecer los componentes de ahorro de ellos y aumentar los incentivos para trabajar. Los países que aún no tienen un sistema de beneficios de desempleo y de pensiones podrían ofrecer dichos beneficios a los trabajadores del sector formal y reducir o eliminar el sistema obligatorio de indemnización. Idealmente para los beneficios de desempleo se usa un diseño que minimice los riesgos morales mientras facilitando la redistribución y acompañado por una administración adecuada, por ejemplo las cuentas individuales de ahorro (véase el caso de Austria y el capítulo III). Si el entorno institucional en el país (aún) no es adecuado para apoyar a este tipo de sistema, la otra opción es mejorar el sistema de indemnización vigente para que sea menos distorsiona, más realista en términos del diseño y al nivel de los beneficios, y con un mejor implementación y mejor entrega de resultados. Lamentablemente, no existen ejemplos exitosos reales en este momento. Por la falta de estudios a todos los aspectos de la indemnización y los resultados a veces contradictorios en los estudios que hay, el debate sobre que sería el modelo ideal para un sistema de indemnización se queda abierto.

III. Cuentas de Ahorro Individuales para Desempleo (CAIDs)

A. Introducción

Los sistemas discutidos anteriormente, como los seguros de desempleo y la indemnización por despido tienen sus debilidades. Por lo tanto, hace tiempo surgieron las cuentas de ahorro individuales para desempleo o CAIDs¹⁹ como una posible alternativa. En este capítulo se presenta un resumen de las falencias de los instrumentos frente del desempleo “tradicionales” y cómo las CAIDs deberían resolverla. “Deberían” porque hasta ahora no existen muchos casos reales sobre cómo funcionan las CAIDs en la práctica. Por lo tanto, se trata de explicar el funcionamiento de las CAIDs basado en varias teorías y la prueba se entrega a través de varias simulaciones y los escasos casos reales.

B. Contenido y funcionamiento de CAIDs desde la teoría

Los seguros de desempleo tienen el efecto de, por un lado, premiar el desempleo por los beneficios de desempleo que se reciben y, por otro lado, castigar el empleo por los impuestos pagados para financiar los beneficios antemencionados.. Además, los desempleados no están estimulados (tanto) para buscar un nuevo empleo, por los mismos beneficios. Y, los empleados no reciben una compensación completa por su trabajo (ya que están pagando para los beneficios de los demás, de sus propios), de modo que ellos estén menos motivados para trabajar, que, en su vez podría bajar la productividad y el empleo (Feldstein y Altman 2007; Ferrer y Riddell 2011; Jonathan Michael Orszag y Snower 2002).

Como en los instrumentos tradicionales discutidos anteriores, no es correcto de hablar sobre las CAIDs como fueron todas iguales. Igual que no hay un solo sistema posible en un seguro de desempleo y con respecto a la indemnización, tampoco existe una sola versión de un sistema de cuentas de ahorro individuales. Y, como parecerá luego, el diseño exacto de las cuentas influye considerablemente a la calidad de su funcionamiento. Sin embargo, se presente el contenido de un sistema de CAIDs en general con algunas variantes u opciones.

¹⁹ In inglés se llaman *Unemployment Individual Savings Accounts* o UISAs.

En este sistema general el trabajador contribuye obligatoriamente cada mes un cierto monto mínimo a una cuenta individual que pertenece al mismo trabajador. Variaciones son que el trabajador puede depositar más que el mínimo en una manera voluntaria y también que el empleador deposita en esa cuenta y/o el gobierno. Cuando el trabajador se quede sin empleo, puede retirar mensualmente un cierto monto de su cuenta. En el caso que la cuenta se queda sin fondos antes de que el trabajador encuentre un nuevo puesto, podría recibir beneficios de asistencia social por ejemplo. Las fondos que sobren al momento que el trabajador se jubile, se transfieren a los fondos de los pensiones. Las contribuciones del gobierno a las cuentas de personas con pocos ingresos y los fondos para la asistencia social se podrían financiar a través de impuestos sobre las contribuciones de los demás titulares de CAIDs (Ferrer y Riddell 2011; Jonathan Michael Orszag y Snower 2002).

En un sistema de CAIDs el trabajador paga, mayormente, por su propio beneficio de desempleo. Por lo tanto, tiene un incentivo para minimizar los retiros de su cuenta cuando está desempleado a través de buscar un nuevo oficio lo antes posible. En otras palabras, el trabajador aprovecha más de sus contribuciones a una CAID que de los impuestos que paga para los beneficios de desempleo. Es evidente que esta diferencia depende del nivel de la redistribución que ejecuta un gobierno. Lo mayor el nivel de redistribución sea, lo mayor son esas externalidades (Jonathan Michael Orszag y Snower 2002).

C. Evaluación de modelos de CAIDs por simulaciones

Durante varios años ya, existe un interés considerable para las CAIDs, pero no hay muchos países que las han implementado, aún menos en los países que son el enfoque de este estudio²⁰. Por lo tanto, la evaluación de las CAIDs se hace sobre algunos modelos teóricos y simulaciones con datos reales en los Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Suecia, Dinamarca, Portugal y los Países Bajos.

1. Modelos de CAIDs

Una evaluación teórica de Orszag y Snower (2002) de las CAIDs muestra que el nivel de desempleo disminuirá cuando se cambia el sistema de beneficios de desempleo a un sistema de CAIDs porque las CAIDs premian el empleo y castigan el desempleo, de modo que los trabajadores tienen un mayor incentivo para esforzarse en su trabajo vigente para mantenerlo, y los desempleados tienen mayores incentivos para encontrar un nuevo empleo lo antes posible. Esto resulta en menores cantidades de despidos y mayores cantidades de contrataciones, y un nivel de desempleo menor.

Algunos autores han sugerido para integrar las pensiones y las compensaciones por periodos de desempleo en una sola cuenta (J. Michael Orszag et al. 1999; Stiglitz y Yun 2005). Orszag et al. parten con un modelo teórico en el cual se transforman primero solamente el sistema de pensiones a un sistema de pensiones basado en cuentas individuales. Después agregan la posibilidad de usar los fondos en esa cuenta para periodos de desempleos. Este segundo modelo funciona mejor que el primero, sin embargo, los autores destacan que un nivel de fondos mínimos debería ser garantizado por contribuciones obligatorias y que los mejores incentivos pueden llegar con el costo de mayores riesgos y desigualdades. El modelo desarrollado por Stiglitz y Yun funcionará bien bajo las condiciones que los periodos de desempleo no son muy largos. Además, Stiglitz y Yun proponen que se puede integrar otros seguros en esta cuenta, por ejemplo las compensaciones de enfermedad y discapacidad, pero solamente si estos eventos no están relacionados entre ellos (2005). En lo siguiente se discuten los resultados de simulaciones sobre los efectos de reemplazar el seguro de desempleo

²⁰ Si hay algunos ejemplos reales de las CAIDs en los países latinoamericanos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (Ferrer y Riddell 2011; Kugler 2005; Margolis 2008; Reyes Hartley, van Ours, y Vodopivec 2010).

actual por varios modelos de cuentas individuales de ahorro de desempleo en los Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Suecia, Dinamarca, Portugal y los Países Bajos.

2. Simulaciones con CAIDs

Estados Unidos

Feldstein y Altman han usado datos estadounidenses de un periodo de 25 años y su simulación con 5 variantes de CAIDs mostró que la mayoría de los trabajadores tendrían cuentas con una balanza positiva durante y al final de su vida laboral, incluso personas que pasaron por periodos de desempleo. Por lo tanto las personas siguen ser sensibles para los costos de la compensación del desempleo. El gobierno usa fondos públicos generados por impuestos para compensar algunos déficits en las cuentas durante y al final de la vida laboral. Resulta que los impuestos pagados para compensar aquellos déficits son menos de la mitad de los impuestos que se paga para el seguro de desempleo vigente. Al final parece que las CAIDs no tienen mucha capacidad redistribuidora, ya que las personas con ingresos en el quintil más alto ganan un monto acumulativo menor y los demás quintiles pierden, aunque sea un monto pequeño (Feldstein y Altman 2007).

Eslovenia

Siguiendo la metodología de Feldstein y Altman, Vodopivec usa datos eslovenitos para comparar las CAIDs con dos tipos de seguro de desempleo: un tipo generoso que tenía Eslovenia antes del 1998 y un seguro de desempleo más modesto como implementaron a partir de 1998 en lo cual, se cortaron la duración del beneficio con la mitad para muchos trabajadores. De esa simulación resulta que las CAIDs podrían reemplazar a un seguro de desempleo modesto pero no a un seguro generoso. Igual, reemplazando un seguro modesto por CAIDs genera que 25% de los trabajadores termine su vida laboral con un déficit en su cuenta al momento de jubilarse y para 43% de las personas su cuenta no bastara en algún momento en su vida laboral. Sin embargo, estos resultados son considerablemente mejor cuando se compare con el reemplazo de un seguro generoso por CAIDs. En este caso la mitad de los trabajadores se jubilan con una cuenta con un saldo negativo y dos terceras partes de los trabajadores le falta fondos en su cuenta en algún momento de su vida laboral. Parece que la redistribución es más difícil lograr por las CAIDs que por un seguro de desempleo, a pesar de que las CAIDs tienen una posibilidad de prestar dinero (Vodopivec 2010).

Estonia

Vodopivec y Rejec han repetido el ejercicio en Estonia y encontraron que las CAIDs podrían reemplazar a un seguro de desempleo modesto, es decir, que tiene una tasa de pago de 60% y una tasa de contribución de 3%. Con estos parámetros solamente 9-17% de las personas terminan su carrera con un déficit en la cuenta y un 30-45% de las personas tendrían un déficit en su cuenta en algún momento antes de jubilarse. Sin embargo, los investigadores advierten que los resultados son muy sensibles a los parámetros, es decir, pequeños alteraciones en la tasa de pago, la tasa de contribución y la permanencia mínima tienen efectos grandes en los resultados de esa comparación entre las CAIDs y un seguro de desempleo. En el favor de las CAIDs, Vodopivec y Rejec ponen que, en países con capacidad de control (monitoreo) limitadas, las CAIDs podrían funcionar mejor ya que hay menos riesgo moral y por lo tanto hay menos necesidad de monitoreo (Vodopivec y Rejec 2001).

Suecia

Fölster también replica la metodología para estudiar qué pasaría en Suecia cuando se introdujeron una cuenta de ahorro para reemplazar no solamente al seguro de desempleo, pero también a los beneficios o prestaciones relacionados con el permiso parental, enfermedad, discapacidad, niños, asistencia social, vivienda y los préstamos estudiantiles. Resulta que un 15-17% de las personas se quedaría sin fondos suficientes en su cuenta al momento de jubilarse. Para compensar cualquier déficit, los gobiernos gastan solamente un 30% de los gastos del conjunto de los ocho beneficios vigente. Cuando un sistema de cuentas reemplace al sistema actual, las personas que trabajan durante

muchos años por un sueldo baja ganan, mientras las personas que trabajan pocos años por un sueldo alto pierden (Fölster 1999; Fölster 2001).

Dinamarca

Bovenberg et al. hicieron una simulación con datos daneses especialmente comparando los gastos (impuestos pagados o contribuciones a la cuenta) y los beneficios (las transferencias recibidas) de la seguridad social para los daneses dividido por sus ingresos en deciles. Parece que las cuentas estimulan incentivos con respecto al mercado de trabajo a un costo (relativamente bajo) de una distribución de ingresos durante la vida más desigual. Sin embargo, este resultado funciona bajo el supuesto que las cuentas están acompañadas, por un lado, por instituciones del mercado laboral que enfrentan el desempleo a largo plazo y que faciliten una rápida rotación, y, por otro lado, políticas sociales que garanticen los ingresos durante la vida y una distribución igual de la capital humano (Bovenberg y Sørensen 2008).

Portugal

Rodrigues replicó la metodología de Feldstein y Altman con datos portugueses y resulta que dos terceras partes de los trabajadores en Portugal terminaron con cuentas positivas al final y que 19% de los déficits deberían ser pagados por fondos públicos. Comparado con el sistema del seguro de desempleo actual, que es relativamente generoso (véase la sección II), todos los quintiles de ingresos mejorarán debajo un sistema de cuentas individuales, sin embargo, los quintiles más altos beneficiaran más (Rodríguez 2008).

Países Bajos

Jongen hizo una simulación con datos holandeses y descubrió que reemplazar el seguro de desempleo vigente por un sistema de cuentas individuales de ahorro resultaría en una pequeña ganancia de bienestar económico de 0,05%. Sin embargo, para obtener este resultado fuese necesario estimar precisamente el nivel de riesgo moral y de la aversión al riesgo de los trabajadores, si no, las ganancias se convierten en pérdidas, y este conocimiento es limitado. La simulación incorpora restricciones de liquidez, pero parece que esas restricciones no son tan relevante en la situación holandesa por el seguro de desempleo vigente que relativamente generoso con una tasa de pago de 70-75%. Por último, resulta que el nivel de educación del trabajador influye en su preferencia para un sistema de ahorros obligatorios (en una cuenta individual): los trabajadores de bajo nivel de educación formal no lo prefieren, en cambio, los trabajadores muy instruidos prefieren más ahorros obligatorios (Jongen 2009).

Aunque los estudios se basan en sistemas de CAIDs más y menos amplio y los efectos medidos no son siempre lo mismo, se podría generar algunas conclusiones basado en ellos. Primero, parece que un sistema de CAIDs baja los gastos públicos de los beneficios (sea solamente de desempleo o de un paquete de beneficios más amplio como en Suecia), aunque el gobierno condona los déficits que existan al momento de jubilarse. Segundo, parece que los CAIDs podrían reemplazar con algo más éxito a un seguro de desempleo modesto que a uno generoso, aunque el caso de Portugal indique por otra dirección. Tercero, en todos las simulaciones hubo un efecto de redistribución del los ingresos entre los quintiles (o deciles en el caso de Dinamarca) (más) positivo para los quintiles más altos que para los de abajo. Es decir, los CAIDs no parecen ser un instrumento con capacidad redistribuidora. Para concluir, es importante destacar que los resultados de las simulaciones son a veces bastante sensibles a los parámetros de modelo y supuestos como el nivel de riesgo moral, el nivel de la aversión al riesgo, la tasa de pago, la tasa de contribución/ahorro, instituciones adecuadas de mercado de trabajo, etc. Otra advertencia, hecho por Folster en su estudio en Suecia es sobre los cambios en la población vigente. Las simulaciones usan a veces datos de poblaciones como eran hace 20 años atrás. Si la composición o las características se han cambiado significativamente, los resultados de las simulaciones tendrán menos relevancia para hoy en día (Folster 2001)

D. Requisitos, fortalezas y debilidades

1. Requisitos

Mejor sería que los fondos que se quedan en la cuenta al momento de jubilarse, se conviertan en fondos de jubilación. Si no, los trabajadores tienen un incentivo para salir de la fuerza laboral antes de jubilación para poder retirar los fondos restantes. Además, se sugiere que, mientras los riesgos que amenazan a una persona no se correlacionan perfectamente, la integración de las CAIDs con los demás seguros sociales aumenta el bienestar (J. Michael Orszag et al. 1999, Stiglitz y Yun 2005). Administradores de las CAIDs tienen que ser capaces y deben tener la confianza de los trabajadores para generar suficiente rendimiento a través de las inversiones de los fondos acumulados en las cuentas individuales. Si no, habrá un incentivo para acceder a los fondos en maneras alternativas, por ejemplo a través de acuerdos informales entre empleadores y trabajadores²¹. Gobiernos tienen que considerar opciones o sistemas adicionales que solucionan el problema de personas de bajos ingresos, que tienen periodos de desempleo largo y/o frecuente y por lo tanto no tienen suficiente fondos en su cuenta para abastecer sus necesidades.

2. Fortalezas

Incentivos positivos con respecto al empleo

Cuando se comparan los sistemas tradicionales de seguros de desempleo con las CAIDs, las últimas internalizan mejor los costos de los beneficios de desempleo y por lo tanto dan un mayor incentivo a los desocupados para buscar empleo y al mismo tiempo disminuye el riesgo moral. Otra consecuencia de eso es que el sistema no requiere una gran cantidad de seguimiento por parte de las autoridades (Ferrer y Riddell 2011).

Garantizar pagos

Comparado con las indemnizaciones, un sistema de CAIDs tiene una mayor garantía que haya fondos para pagar los beneficios cuando el trabajador se quede sin trabajo por el hecho de que con las CAIDs, las empresas hacen contribuciones mensualmente antes que llega el despido. En cambio, la situación actual es que la empresa tiene que encontrar los fondos para pagar la indemnización en el momento del despido que puede ser bastante difícil, ya que el despido se hace por problemas económicos de la empresa que influye negativamente la liquidez de ella (Ferrer y Riddell 2011). Junto con los montos considerables que están involucrados con las indemnizaciones, especialmente para personas con mayor historia laboral con la empresa, las empresas tienen un incentivo para evitar pagar las indemnizaciones (Kugler 2005). En resumen, se puede decir que las CAIDs reducen el riesgo moral de las empresas y garantizan los pagos para los trabajadores en caso de desempleo (Ferrer y Riddell 2011). Otra diferencia entre ambos sistemas es que las CAIDs consisten en pagos retrasados, mientras las indemnizaciones se ven como un costo de despido. Por lo tanto, los últimos podrían provocar el efecto que la empresa no quiere despedir a trabajadores no productivos o contratar a trabajadores adicionales. En consecuencia, las CAIDs tienen la potencia para aumentar la flexibilidad del mercado laboral sin bajar el nivel de protección de ingresos (Ferrer y Riddell 2011).

Disminuye costos laborales para los empleadores

Potencialmente las CAIDs no aumentan tanto los costos laborales para las empresas como otros instrumentos debido a que las contribuciones del empleador generalmente no dependen de la duración del empleo y tampoco tienen un vínculo con otros costos laborales. Por lo tanto, tienen menos tendencia a estimular que las empresas prefieren contratos informales sobre los formales.

²¹ En Brasil se conocen casos en que trabajadores causaron su propio despido y después fueron recontratados con el solo fin de ganar acceso a los fondos en su cuenta (Barros et al., 2001 y Gill et al., 2002 en Ferrer y Riddell 2011).

Dicho eso, el efecto en la práctica dependerá de los rasgos específicos de cada país, como la implementación, los costos comparados con el sistema anterior y la interacción con los demás políticas laborales (Ferrer y Riddell 2011).

Disminuye costos de administración

Habitualmente, las cuentas vienen con un costo de administración relativamente baja, por supuesto, dependiente de las opciones y los límites que se han puesto. Por ejemplo, dar acceso a los fondos por cualquier terminación de contrato y crear las cuentas con establecimientos financieros ya existentes baja considerablemente los gastos de seguimiento y administración. Por otro lado, si el retiro de fondos depende de la razón del despido o en el caso de que las cuentas están combinadas con un seguro social, crecen los costos asociados (Ferrer y Riddell 2011).

Aumentar pensiones

Las CAIDs que se convierten en fondos de jubilación al final de la carrera de los trabajadores podrían dar un empuje a la sostenibilidad del sistema de jubilación, por su mayor portabilidad y menores costos comparado con los pensiones que están administrados por los administradores de fondos de pensiones de empresas (Ferrer y Riddell 2011).

Aumentan la movilidad laboral

La cuenta pertenece al trabajador y no al empleador (o a la industria) como en el caso de un seguro de desempleo o indemnización por despido. Por lo tanto, un cambio de empleador o industria no afectará a la cuenta individual de ahorro para desempleo, que beneficiará la movilidad laboral interempresarial y intersectoral de los trabajadores.

3. Debilidades

Déficits

Una posible debilidad de las CAIDs, comparado con los sistemas tradicionales, es que los fondos en una cuenta individual no sean suficientes para una persona que se queda desocupado durante mucho tiempo o con alta frecuencia. Este riesgo es aún más presente cuando se permite el retiro de fondos por otras razones que el desempleo especialmente cuando las personas tienen escasos recursos²². Por esa razón sea necesario que haya algún sistema complementario o que el sistema de CAIDs tiene opciones adicionales como contribuciones del gobierno a un fondo separado, límites a los montos que se puede retirar o que los individuos tienen la posibilidad de prestar dinero del estado cuando su propia cuenta está vacía (Ferrer y Riddell 2011). Simulaciones con las CAIDs en los Estados Unidos (Feldstein y Altman 2007) y Eslovenia (Vodopivec 2010) dan la ilusión que las cuentas individuales con la opción del préstamo estatal podrían ser viable²³.

Estimula retiro de fondos por maneras informales

Otra posible debilidad es que las personas con poca liquidez podrían intentar a acceder a los fondos en maneras informales (con la colaboración de los empleadores). Fortalecer el sistema de CAID, es decir, reducir esas debilidades viene a un costo administrativo y también podría quitar algunas ventajas (Ferrer y Riddell 2011).

²² Esta situación ocurrió en Perú (Ferrer y Riddell 2011).

²³ Chile tiene un sistema con un Fondo Solidario a lo cual el gobierno y los empleadores contribuyen y este fondo da préstamos a trabajadores de quienes las cuentas no alcanzan (Ferrer y Riddell 2011).

Efectos positivos dependen de ciertos parámetros y supuestos

Los efectos positivos de las CAIDS no son tan robustos y a veces dependen de una necesidad de información que no hay o que es limitado (por ejemplo el nivel de riesgo moral y de aversión al riesgo de los trabajadores), de las características del seguro de desempleo vigente (tasa de pago y de contribución), de las características de las CAIDS, y/o de las instituciones del mercado de trabajo no tan omnipresente.

Limitada capacidad redistribuidora y pérdida de solidaridad

La última debilidad de las CAIDS es que, a lo mejor, no cambia las distribuciones de ingresos entre trabajadores, pero en general se ve el efecto de que ellos que pertenecen a los quintiles o deciles más altos ganan algo y ellos de menos ingresos pierden algo. En otras palabras, las CAIDS no se puede utilizar para mejorar la redistribución de ingresos. Vinculado a eso, se puede decir que con un sistema de CAIDS se pierde la solidaridad entre los trabajadores, especialmente entre los trabajadores de distintos niveles de ingresos.

E. Opciones

Al principio del capítulo vigente se ha mencionado que no se puede hablar sobre un solo sistema de cuentas individuales de ahorro para el desempleo porque hay varios elementos que se puede añadir o no y dentro de varios elementos hay muchas variantes y posibilidades. Para dar una idea sobre las opciones que hay y las decisiones que un gobierno puede o debe tomar en el desarrollo de su propio sistema de CAIDS, sigue una lista exhaustiva, pero no necesariamente completa, con opciones y decisiones:

- ¿Cuánto debería ahorrar los trabajadores? Para alcanzar sobrevivir algunos años de desempleo o solamente algunas semanas?
- ¿Deberían ahorrar más los trabajadores con personas dependientes?
- ¿Qué se hace cuando la cuenta no alcance? Especialmente jóvenes y personas que vuelven a entrar en la fuerza laboral corren el riesgo de no tener suficiente fondos en sus cuentas cuando pierden su empleo. ¿Se permite para tener un saldo negativo o se mantiene un sistema de asistencia social, por ejemplo?
- Con respecto a lo anterior: ¿El gobierno debería contribuir a las cuentas de recién graduados y otras personas que entran al mercado de trabajo por primera vez para que ellos no empiezan de cero?
- ¿El gobierno debería contribuir a las cuentas de personas con bajos ingresos?
- ¿El gobierno debería redistribuir los ahorros a través de impuestos sobre las contribuciones de las personas de altas ingresos para poder contribuir a las cuentas de personas de bajos ingresos, como proponen Orszag y Snower (2002)?
- ¿Se debería incluir solamente empleados o personas independientes como agricultores y contratistas también?
- ¿Deberían contribuir los empleadores a las cuentas o no? En caso que si, se podría diferenciar las tasas de contribución por industria por ejemplo.
- ¿Deberían cobrar impuestos sobre las contribuciones? En caso de ventajas fiscales, ¿se deberían permitir contribuciones voluntarias?
- ¿Cuánto control tienen las personas sobre los fondos en su cuenta, es decir, para que se pueden usar los fondos? Por ejemplo, para invertir en un domicilio, en formación profesional y capacitación o equipos necesarios para el trabajo como independiente. En

otras palabras, cuanto flexible o estricto debería ser un sistema de cuentas individuales de ahorro? (Arthur 2005).

F. Conclusiones

Las cuentas de ahorro individuales de desempleo son una manera alternativa a para financiar la protección frente al desempleo y surgieron desde el deseo de evitar las debilidades de los sistemas tradicionales y comunes, es decir, el seguro de desempleo y la indemnización por despido. Las cuentas fueron diseñadas mayormente para estimular el esfuerzo para buscar un nuevo trabajo (y no perder el trabajo actual) y evitar problemas de financiamiento de los beneficios al momento que se necesiten. La idea general, aunque hay varios modelos, es que los trabajadores, empleadores y/o el estado contribuyen mensualmente a una cuenta que pertenece al trabajador y que el trabajador al momento de convertirse en un desempleado, retire fondos de su cuenta para compensar la pérdida de ingresos. Cuando los fondos en la cuenta no alcancen para el periodo de desempleo, puede ser que se permite que ocurra un déficit, y que efectivamente, el trabajador tome un crédito que el trabajador compensa cuando trabaja de nuevo. Generalmente se sugieren que los fondos que sobran al momento de jubilarse se transfieran a los fondos de jubilación y que el estado condonará un déficit. Aunque las ideas sobre las CAIDs ya existen por algunas décadas, no hay tantos países dentro de los países estudiados, que se han atrevido a implementarlas. Las simulaciones con varios modelos en siete países y las experiencias con los países que sí han implementado un sistema con cuentas individuales muestran, por un lado, que las CAIDs tienen la potencial de estimular los desempleados para encontrar un trabajo más rápidamente y con un gasto de fondos públicos menor que los seguros de desempleo vigentes. Por otro lado, los beneficios encontrados dependen de muchos factores, y también de supuestos que no son cierto ni omnipresente y al costo de menos solidaridad entre trabajadores y desempleados y sin una mejor redistribución de ingresos. En resumen, la cuenta de ahorro individual es un instrumento con potencial, pero por su complejidad y falta de prueba actual no es fácil para sacar el provecho de ella.

IV. Conclusiones

Este informe se dedica específicamente a los instrumentos dirigidos a los desempleados, es decir, el seguro y asistencia de desempleo, la indemnización por el despido y las cuentas de ahorro individuales para desempleo. Primero que nada, cabe decir que hay una (gran) variedad en las apariencias de dichos instrumentos en los países estudiados que se ubican en Europa, América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Oceanía (Australia y Nueva Zelandia) por lo cual no es fácil decir que modelo o forma del instrumento implementado es mejor que el otro. Además, el éxito del instrumento también depende de las metas que un país quiere cumplir con él: disminuir el desempleo, estabilizar los ingresos y por lo tanto la economía, redistribución de ingresos entre los trabajadores, disminuir los gastos públicos, entre ellos. Y tercero, el alcance y la cantidad de los estudios empíricos disponibles que investiguen los instrumentos son limitados, por lo tanto, eso tampoco permite hacer conclusiones fuertes sobre cuál será el mejor instrumento ni cuál será el modelo ideal para un instrumento determinado.

Con respecto al primer instrumento, el seguro y la asistencia de desempleo, se puede decir que su fortaleza principal es mantener un cierto nivel de ingresos para el desempleado mientras busca un nuevo empleo. Por lo tanto, tiene un efecto estabilizadora al nivel individual y al nivel económico del país. Sus debilidades se radican en que, por un grado de aversión al riesgo y el riesgo moral, el seguro y la asistencia de desempleo pueden producir un efecto desmotivador, es decir, que estos beneficios prohíben que la persona busque y encuentre nuevo empleo, o por lo menos, que el proceso sea más lento que en el caso que no habrían dichos beneficios. Resulta que esas debilidades no son generales pero dependen de un conjunto de factores (por ejemplo el nivel de aversión al riesgo y el riesgo moral entre los trabajadores de un país), y además, que se puede disminuir estos efectos por un buen diseño del seguro, que incluye control y sanciones, una tendencia de pago que disminuye en el tiempo y un periodo de espera antes de entregar los beneficios.

La indemnización por despido tiene la potencial de compensar por la pérdida de ingresos, estabilizar el empleo y promover relaciones laborales al largo plazo. Sin embargo, en la práctica muchas veces no puede realizar esa potencial por problemas de financiamiento, en otras palabras, que por falta de fondos desempleados no reciben su indemnización, pese a que si son elegibles por ella. Con respecto a los efectos sobre estabilizar el empleo y promover relaciones laborales sustentables, hay experiencias positivas y negativas, y las (pocas) experiencias positivas parecen estar relacionadas con un sistema de indemnización voluntario y adentro de un entorno institucional bien desarrollado. En cualquier caso, parece que el diseño de la indemnización, especialmente el modelo de financiamiento, sea crítica por un funcionamiento aceptable. Sin embargo, por la falta de estudios

empíricos adecuados al funcionamiento de la indemnización, el debate sobre ella y su mejor forma se queda abierto.

Para combatir algunas de las debilidades de los instrumentos anteriores ha surgido el tercer instrumento, las cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAIDs). Sin embargo, adentro de los países estudiados hay solamente algunos que se han atrevidos implementar dichas cuentas. Por lo tanto, la evaluación del funcionamiento de este instrumento esta mayormente basado en resultados de simulaciones. Dichas simulaciones muestran que, por un lado, las CAIDs podrían estimular los desempleados para encontrar un trabajo más rápidamente y con un gasto de fondos públicos menor que los seguros de desempleo vigentes. Por otro lado, los beneficios encontrados dependen de muchos factores, y también de supuestos que no son cierto ni omnipresente en todos los países, y a un costo de menos solidaridad entre trabajadores y desempleados y sin una mejor redistribución de ingresos. En resumen, la cuenta de ahorro individual es un instrumento para considerar, sin embargo, por su complicidad y falta de prueba en la práctica, no sea fácil sacar el provecho de ella para cualquier país.

Bibliografía

- Arthur, Don. 2005. «All the way with USAs - Should the unemployed pay their own dole?» Club Troppo. julio 16. <http://clubtroppo.com.au/2005/07/16/all-the-way-with-usas-should-the-unemployed-pay-their-own-dole/>.
- Auerbach, Alan J., y Daniel Feenberg. 2000. «The significance of federal taxes as automatic stabilizers». National bureau of economic research. <http://www.nber.org/papers/w7662>.
- Betcherman, Gordon. 2012. «Labor Market Institutions: A Review of the Literature». World Bank Policy Research Working Paper, n.o 6276. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2181285.
- Bovenberg, A. Lans, Martin Ino Hansen, y Peter Birch Sørensen 2008. «Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs». *International Tax and Public Finance* 15 (1): 67-86.
- Chimerine, Lawrence, Theodore S. Black, Lester Coffey, y Martha K. Matzke 1999. Unemployment insurance as an economic stabilizer: evidence of effectiveness over three decades 8. US Department of Labor, Employment and Training Administration, Unemployment Insurance Service, Division of Research and Policy.
- Clasen, Jochen, y Elke Viebrock. 2008. «Voluntary unemployment insurance and trade union membership: investigating the connections in Denmark and Sweden». *Journal of Social Policy* 37 (3): 433.
- Feldstein, Martin, y Daniel Altman. 2007. «Unemployment insurance savings accounts». *En Tax Policy and the Economy*, Volume 21, 35-64. MIT Press. <http://www.nber.org/chapters/c0046.pdf>.
- Ferrer, Ana M., y W. Craig Riddell. 2011. «Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment». *En Reforming Severance Pay*, 211-37. The World Bank. http://dx.doi.org/10.1596/9780821388495_CH07.
- Fölster, Stefan. 1999. «Social insurance based on personal savings». *Economic Record* 75 (1): 5-18.
- . 2001. «An evaluation of social insurance savings accounts». *Public Finance and Management* 1 (4): 420-48.
- Fredriksson, Peter, y Bertil Holmlund. 2006a. «Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research». *Journal of Economic Surveys* 20 (3): 357-86. doi:10.1111/j.0950-0804.2006.00283.x.
- . 2006b. «Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare?» *International Tax and Public Finance* 13 (5): 565-85. doi:10.1007/s10797-006-6249-3.
- Gruber, Jonathan. 1994. «The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance». Working Paper 4750. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w4750>.
- Hansen, Gary D., y Ayse Imrohoroglu. 1992. «The role of unemployment insurance in an economy with liquidity constraints and moral hazard». *Journal of political economy* 100 (1): 118.
- Holzmann, Robert, y Milan Vodopivec. 2012. *Reforming Severance Pay: An International Perspective*. World Bank Publications.

- Jongen, Egbert L.W. 2009. *An Analysis of Individual Accounts for the Unemployment Risk in the Netherlands*. Den Haag: CPB, Centraal Planbureau.
- Kugler, Adriana D. 2005. «Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia». *Journal of public Economics* 89 (2): 487-500.
- Margolis, David N. 2008. «Unemployment Insurance versus Individual Unemployment Accounts and Transitions to Formal versus Informal Sector Jobs». document interne. <http://www.crest.fr/images/doctravail/2008-35.pdf>.
- Orszag, J. Michael, Peter R. Orszag, Dennis J. Snower, y Joseph E. Stiglitz. 1999. «The impact of individual accounts: Piecemeal vs. comprehensive approaches». DISCUSSION PAPER IN ECONOMICS-BIRKBECK COLLEGE. <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTONTON1999/Resources/orszag.pdf>.
- Orszag, Jonathan Michael, y Dennis J. Snower. 2002. «From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts». 532. IZA Discussion paper series. <http://www.econstor.eu/handle/10419/2801>.
- Orszag, Peter. 2001. «Unemployment insurance as economic stimulus». Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC November. <http://www.cbpp.org/11-15-01tax.htm>.
- Reyes Hartley, Gonzalo, Jan C. van Ours, y Milan Vodopivec. 2010. «Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile», abril.
- Rodrigues, Ricardo. 2008. «Simulation of unemployment insurance savings accounts in Portugal». *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*, 203.
- Stiglitz, Joseph E., y Jungyoll Yun. 2005. «Integration of unemployment insurance with retirement insurance». *Journal of Public Economics* 89 (11): 2037-67.
- Valentini, Francesca. 2008. «Unemployment Insurance Savings Accounts: An Overview». Etila. <http://www.etla.fi/en/publications/dp1136-en/>.
- Vodopivec, Milan. 2010. «How Viable are Unemployment Insurance Savings Accounts? Simulation Results for Slovenia». *Comparative Economic Studies* 52 (2): 225-47.
- Vodopivec, Milan, y Thomas Rejec. 2001. «How viable is the system of unemployment insurance savings accounts: Simulation results for Estonia». Unpublished manuscript, World Bank Human Development Network, World Bank, Washington, DC. http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/06/18_milan.pdf.
- Vroman, Wayne, y Vera Brusentsev. 2005. «Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis». Barnes & Noble. <http://www.barnesandnoble.com/w/unemployment-compensation-throughout-the-world-wayne-vroman/1012895296>.

Anexo

**CUADRO A.1
SEGURO DE DESEMPLEO**

A. BENEFICIOS

País o Regiones	Marco legal (año primera ley; año ley vigente) ^a	Tasa de pago (inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo y/o máximo	Extras	Período de espera (días)	Desarrollo	Duración #	Nivel o duracion depende de
Albania	Ley (1947, 1993)	uniforme	n.a.	Mínimo	Hijos	0	Plano	Hasta 1 año	Nada
Alemania	Ley (1927, 2003; 1997, 2010)	60 o 67%	Ingresos promedios asegurado	No	Compensaciones por disminucion de horas laborales, mal tiempo o empleadores insolventes	0	Plano	Hasta 2 años	Edad y Cobertura
Austria	Ley (1920; 1977, 1994)	55%	Ingresos liquidos asegurado	No	Hijos + solteros con ingresos bajos	28 en algunos casos	Plano	20 - 52 semanas	Edad, cobertura, capacitación
Belarús	Ley (1921; 2006)	50-100%	Ingresos promedios de colegas en trabajo anterior	Máximo	No	0	Bajando	6 meses	Empleo
Belgica	Ley (1920; 1944, 1991)	40-60%	Ingresos del ultimo mes trabajando del asegurado	No	para <30, >49 y >59 o ciertos años de historia laboral	0	Plano o Bajando	Hasta ilimitada baja ciertas condiciones	Situación familiar, duración desempleo y historia laboral
Bulgaria	Ley (1925; 2000)	60%	Ingresos promedios asegurado en 24 meses anteriores	Mínimo	No	0	Plano	4-12 meses	Cobertura
Canadá	Ley (1940; 1996)	55%	Ingresos promedio asegurado en 26 semanas anteriores	Máximo	Desempleados con ingresos bajos-modestos y con hijos	14	Plano	14 hasta 45 semanas	Historia laboral, tasa de desempleo regional
Croacia	Ley (1952; 2002, 2008, 2009)	70%	Sueldo promedio asegurado en 3 meses anteriores	Máximo	Participación en capacitación; compensación para costos de mudanza	0	Bajando	90 - 450 días	Empleo
Dinamarca	Ley (1907; 2005, 2008)	90%	Ingresos promedios asegurado en 12 semanas anteriores	Máximo	No	15 para trabajadores pcp	Plano	Hasta 2 años	Edad, capacitación, servicio militar
Eslovenia	Ley (1927; 1991)	80%	Ingresos promedios asegurado en 8 meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	Bajando	Hasta 1 año	Cobertura
España	Ley (1919; 1985, 1994)	70%	Ingresos promedios asegurado en 6 meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	Bajando	120 hasta 720 días	Cobertura
Estados Unidos	Ley federal (1935), Leyes states (1932-1937)	50% (aprox.)	Ingresos asegurado	Máximo	Hijos y/o otros dependientes	7	Plano	Hasta 6 meses	Mayor duración en states con alto nivel de desempleo
Estonia	Ley (1991; 2001, 2005)	50%	Ingresos de referencia	Máximo	No	7	Bajando	100 - 360 días corridos	Cobertura

Cuadro A.1 (continuación)

País o Regiones	Marco legal (año primera ley; año ley vigente) ^a	Tasa de pago (inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo y/o máximo	Extras	Período de espera (días)	Desarrollo	Duración #	Nivel o duración depende de
Finlandia	Ley (1917, 1960; 1997, 1998, 2002)	Uniforme + 20 o 45%	Sueldo asegurado	Mínimo y máximo	Hijos; Programa de reemplazo	7	Plano	Hasta 500 días hábiles	Nada
Francia	Ley (1905; 1958, 1973, 1984, 1988, 2009)	57,4-75%	Promedio ingresos declarados en 12 meses anteriores	Máximo	Desplazo y formación profesional	0	Plano	Igual a meses contribuido hasta 2 o 3 años	Edad
Grecia	Ley (1954; 1985, 1989, 1990)	40 o 50%	Sueldo asegurado	Mínimo	Compensación para personas con empleo estacional	5	Plano	Hasta 1 año	Edad y cobertura
Hungría	Ley (1957; 1991)	30-60%	Ingresos brutos promedios del año pasado asegurado	Máximo	No	0	Plano	Hasta 90 días	Cobertura
Irlanda	Ley (1911; 2005)	Uniforme	n.a.	n.a.	Hijos y adulto que cuida a hijos del desempleado	0	Plano	hasta 312 días	Edad y cobertura
Islandia	Ley (1956; 2006)	70%	Ingresos promedios 6 meses anteriormente asegurado	Mínimo	Hijos	0 (40 por desempleo voluntario)	Plano	n.m.	Cobertura
Italia	Ley (1919, 1945; '35, '39, '75, '77, '88, '91, '94, '96, '97, '98, 2000, 2005, 2009)	60%	Ingresos brutos promedios asegurado en 3 meses anteriores	Máximo	Compensaciones para "mobility" y disminución en horas laborales.	0	Bajando	Hasta 1 año	Edad
Letonia	Ley (1991, 1999)	55-65%	Ingresos promedios asegurado en 12 meses anteriores o subsidio de la seguridad social del estado	No	No	0	Bajando	Hasta 9 meses	Cobertura y duración desempleo
Lituania	Ley (1919; 2005, 2006)	Parte uniforme + parte variable	Ingresos promedios asegurado en 36 meses anteriores, nivel de ingresos, y un sueldo de referencia	Máximo	No	7	Plano	Hasta 9 meses	Cobertura
Luxemburgo	Ley (1921; 2006)	70-85%	Ingresos promedios asegurado o salario mínimo legal	Máximo	No	0	Bajando	1 año + extensiones	Categoría de beneficiario, edad, dificultad encontrar empleo
Moldova	Ley (1992, 2003; 1992, 2003)	30-50%	Ingresos promedios asegurado mejores 9 meses de 24 meses anteriores	No	No	0	Plano	1 año	Razón de desempleo y duración empleo anterior
Noruega	Ley (1906; 1997)	87,6%	Ingresos anuales asegurado	Máximo	Hijos	3	Plano	Hasta 2 años	Nivel ingresos anteriores
Países Bajos	Ley (1949; 1987)	75%	Ingresos promedios asegurado en 12 meses anteriores	Máximo	No	3	Bajando	Hasta 38 meses	Duración empleo anterior

Cuadro A.1 (continuación)

País o Regiones	Marco legal (año primera ley; año ley vigente) ^a	Tasa de pago (inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo y/o máximo	Extras	Período de espera (días)	Desarrollo	Duración #	Nivel o duración depende de
Polonia	Ley (1924; 2004)	80-120%	Monto base fijo	Mínimo y máximo	No	0	Bajando	Hasta 18 meses	Duración empleo anterior + tasa de desempleo regional
Portugal	Ley (1975; 2006, 2009, 2010)	65%	Ingresos promedio en 12 meses anteriores asegurado	Mínimo y máximo	No	0	Plano	Hasta 1.140 días	Edad y cobertura
Reino Unido	Ley (1911; 1995)	uniforme, monto menor para < 25 años	n.a.	Mínimo y máximo	No	3	Plano	Hasta 6 meses	Edad
República Checa	Ley (1991; 2004)	65%	Ingresos promedios asegurado en 3 meses anteriores	Máximo	No	0	Bajando	No especificado, 5 meses por lo mínimo	Capacitación, (in)voluntaridad desempleo
República Eslovaca	Ley (1991; 2004, 2005)	50%	Ingresos en 2 años anteriores	No	No	0	Plano	Hasta 6 meses	Nada
Romania	Ley (1991; 2002)	50-75% + 3-10%	Monto de referencia social	n.a.	Pago extra cuando nuevo sitio de trabajo > 50km o para la mudanza.	0	Plano	6 hasta 12 meses	Cobertura y buscador de trabajo por primera vez o no
Rusia	Ley (1921; 1991, 1997, 2001, 2004, 2006)	75%	Ingresos promedios anteriores asegurado	Mínimo y máximo	Hijos; Personas viviendo en zonas contaminadas por radiación o víctimas de radiación	0	Bajando	Hasta 12 + 12 meses	Nada
Serbia	Ley (1927; 1996, 2003)	50%	Ingresos promedios asegurado en 6 meses anteriores	Mínimo y máximo	Posibilidad de pago en una vez como capital inicial para empezar negocio	0	Plano	3 hasta 24 meses	Edad y cobertura
Suecia	Ley (1934; 1998)	uniforme + 80%	Ingresos anteriores	Máximo	No	7	Bajando	Hasta 450 días	Tener hijos
Suiza	Ley (1924; 1982, 2000)	70-80%	Ingresos cubiertos	No	No	5	Plano	Hasta 520 días	Cobertura y edad, tener hijos
Turquía	Ley (2000, 2006, 2007, 2008; 2000, 2006, 2007, 2008)	50%	Ingresos promedios asegurado en 4 meses anteriores	Mínimo y máximo	No	0	Plano	180-300 días	Cobertura
Ucrania	Ley (1921; 1991, 2000, 2010)	50-70%	Ingresos promedios	Mínimo y máximo	Subsidio para funeral; disposiciones especiales para categorías como mujeres con hijos.	0	Bajando	Hasta 360 o 720 días	Cobertura y edad
Australia	Ley (1944; 1991)	n.a.	< 22 años (means tested): edad situación convivencia, estado civil, tener hijos.	Mínimo y máximo	descuentos para gastos médicos, transporte, servicios públicos	0	Plano	n.m.	n.a.

Cuadro A.1 (conclusión)

País o Regiones	Marco legal (año primera ley; año ley vigente) ^a	Tasa de pago (inicio) ^b	Base de cálculo	Límite mínimo y/o máximo	Extras	Período de espera (días)	Desarrollo	Duración #	Nivel o duración depende de
		n.a.	> 21 años (means tested): edad, estado civil, tener dependientes.	Máximo	Descuentos para gastos medicos, transporte, servicios publicos	0 (desempleo voluntario: hasta 8 semanas)	Plano	n.m. (desempleo voluntario: hasta 2 semanas menos duración)	n.a.
		n.a.	Pago para padres (income-tested): estado civil/convivencia	Máximo	Descuentos para gastos medicos, transporte, servicios publicos + pagos extra por arrienda, vivir en zonas remotas	0	Plano	n.m.	n.a.
Nueva Zelandia	Ley (1930; 1965)	n.a.	Edad, estado civil, situación convivencia, tener hijos	Máximo	No	0 (desempleo voluntario: 13 semanas)	Plano	52 semanas con posibilidad de repostular	n.m.

B. CONDICIONES

País o Regiones	Desempleo involuntario	Registración	Dispuesto/Capaz a trabajar	Período mínimo de contribución / empleo	Otros
Albania	n.m.	Sí	No	1 año de contribuciones	Dispuesto a capacitacion
Alemania	n.m.	Sí	Sí	12 meses de empleo en 2 años anteriores	x
Austria	No	Sí	Sí	28 semanas de contribuciones en 12 meses anteriores	Desempleo voluntario: periodo de espera
Belarús	Sí	Sí	Sí	0	Residencia
Belgica	Sí	Sí	Sí	Cobertura minima depende de edad: 312 días en 18 meses para más joven y 624 dias en 36 meses para mayor edad.	x
Bulgaria	No	No	No	9 meses de cobertura	Desempleo voluntario: beneficio minimo solo.
Canadá	Sí	Sí	Sí	420-910 horas trabajadas	Personas que no pueden trabajar por enfermedad, maternal o cuidar a familiares son eligibles también.
Croacia	Sí	Sí	No	9 meses de empleo en ultimos 24 meses	x
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	1 año de inscripción en el fondo + 52 semanas de empleo en 3 ultimos años	Miembro de un fondo de desempleo aprobado
Eslovenia	n.m.	Sí	Sí	9 meses de empleo en 24 meses anterior	x
España	n.m.	Sí	No	360 días en 6 años anteriores	x
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	ingreso minimo, # semanas de empleo o horas trabajadas (depende del state)	x
Estonia	Sí	Sí	Sí	12 meses de empleo en 3 años anteriores	Edad mínimo de 16 años

Cuadro A.1 (continuación)

País o Regiones	Desempleo involuntario	Registración	Dispuesto/Capaz a trabajar	Período mínimo de contribución / empleo	Otros
Finlandia	Sí	No	No	34 semanas de empleo y inscripción en el fondo en 28 meses anteriores	Seguro relacionado a ingresos: Miembro de un fondo de desempleo
Francia	Sí	Sí	Sí	122 días de empleo en 28 (50-) o 36 (50+) meses anteriores	x
Grecia	Sí	Sí	Sí	125 en 14 meses anteriores o 200 días en 2 años anteriores	x
Hungría	Sí	No	Sí	1 año de cobertura en 3 años anteriores	No recibir otros beneficios
Irlanda	Sí	Sí	Sí	104 semanas de contribución y desempleado por 3 de 6 días ultimamente	x
Islandia	No	Sí	Sí	Asalariados: 10 semanas de empleo en el año anterior; trabajadores pcp: 12 meses de contribuciones y 3 meses de impuestos	Residir en el país; Desempleo voluntario: periodo de espera de 40 días.
Italia	Sí	Sí	Sí	52 semanas de contribuciones en 2 años anteriores (condiciones diferentes para algunos profesiones)	x
Letonia	n.m.	Sí	No	1 año	x
Lituania	No	Sí	No	0 (desempleo involuntario) o 18 meses de contribuciones en 36 meses anteriores (desempleo voluntario)	Desempleo voluntario: periodo de espera de 3 meses
Luxemburgo	Sí	Sí	Sí	26 semanas de empleo en el año anterior	x
Moldova	No	Sí	Sí	6 meses de empleo cubierto en 24 meses anteriores	No tener ingresos imponibles; Beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario.
Noruega	Sí	Sí	Sí	Cierto nivel de ingresos antes del desempleo	x
Países Bajos	n.m.	Sí	Sí	26 semanas de empleo (incluye cuidar a hijos y otros) en 36 semanas anteriores	x
Polonia	Sí	Sí	Sí	1 año de empleo (incluye maternal, servicio militar) en 1,5 año anterior	No recibir pago de indemnización ni compensación
Portugal	Sí	Sí	Sí	450 días cobertura en 24 meses anteriores	Es posible trabajar parttime y recibir beneficios de desempleo si ingresos < beneficio
Reino Unido	n.m.	Sí	Si	Contribuciones igual a 26 x monto mínimo semanal en 1 año	Contribuciones igual a 50 x monto mínimo semanal en 2 años
República Checa	No	Sí	No	12 meses cobertura in ultimos 2 años (incluye formación profesional, servicio militar, cuidando niño < 5 años)	Desempleo voluntario: beneficio reducido
República Eslovaca	n.m.	Sí	No	2 años de contribuciones en 3 años anteriores	x
Romania	n.m.	Sí	No	12 meses en 24 meses anterior	Ingresos < cierto nivel. Buscadores de trabajo por primera vez sin trabajo despues 60 días de graduarse.
Rusia	No	Sí	Sí	26 semanas en año anterior (beneficios menores para ellos que no cumplan ciertas condiciones)	Beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario.
Serbia	n.m.	No	No	12 meses consecutivos o 12 meses en 18 meses anteriores	x

Cuadro A.1 (conclusión)

País o Regiones	Desempleo involuntario	Registración	Dispuesto/Capaz a trabajar	Período mínimo de contribución / empleo	Otros
Suecia	No	Sí	Sí	12 meses de antigüedad en el fondo de seguro + 480 horas de empleo en 12 meses	Desempleo voluntario: suspensión de beneficios por 10 a 60 días.
Suiza	n.m.	No	Sí	12 meses de contribuciones en 2 años anteriores	Vivir en país, terminado escolaridad obligatoria, no recibir pension. Posibilidad de recibir beneficios por una baja en horas laborales.
Turquía	n.m.	No	No	600 días de cobertura en 3 años anteriores	Puede recibir beneficios de desempleo junto a beneficios de enfermedad y maternidad.
Ucrania	No	Sí	Sí	0	Ingresos < sueldo mínimo; Beneficio reducido, pospuesto, suspendido o terminado en varios casos, incluso desempleo voluntario.
Australia	n.m. Sí	n.m. n.m.	n.m. Sí	n.a. n.a.	n.a. Desempleo voluntario: duración reducida o periodo de espera hasta 8 semanas
Nueva Zelandia	n.m. No	n.m. n.m.	n.m. Sí	n.a. n.a.	n.a. Desempleo voluntario: no elegible para beneficios durante primeras 13 semanas.

C. BENEFICIARIOS VERSUS LOS EXCLUIDOS

País o Regiones	Beneficiarios	Excluidos
Albania	Asalariados	Trabajadores pcp
Alemania	Asalariados (incluso aprendices, personal domestico) y más; trabajadores pcp, cuidadores, y trabajadores extranjeros pueden asumirse voluntariamente (bajo ciertas condiciones)	Personas con empleo irregular
Austria	Asalariados con sueldo mínimo + aprendices; trabajadores pcp pueden asumirse voluntariamente	Asalariados en el sector publico
Belarús	Ciudadano > 15 con permanencia definitiva	x
Belgica	Asalariados, personas en busca del primer empleo, estudiantes, trabajadores discapacitados	Trabajadores pcp
Bulgaria	Asalariados	Trabajadores pcp
Canadá	Asalariados (incluso del sector público), pescadores pcp	Trabajadores pcp (salvo pescadores)
Croacia	Asalariados con contrato	Trabajadores pcp + agricultores
Dinamarca	Asalariados (incluso en servicio publico), trabajadores pcp, personas con min. 18 meses formacion profesional o en servicio militar	x
Eslovenia	Empleados (incluso funcionarios publicos, trabajadores PT y trabajadores pcp); seguro voluntario para ciudadanos empleados por empresas extranjeras fuera del país (países determinados)	x
España	Asalariados en industria, comercio y servicios; seguro voluntario para trabajadores pcp	Trabajadores del hogar y funcionarios publicos
Estados Unidos	Asalariados sector privado, en organizaciones sin fines de lucro de cierto tamaño, en el sector publico	Trabajadores pcp, trabajadores ocasionales, trabajo familiar, asalariados de organizaciones religiosas

Cuadro A.1 (conclusión)

País o Regiones	Beneficiarios	Excluidos
Estonia	Ciudadanos de Estonia capaz de actividad remunerada, personas que residen temporalmente y refugiados legales	x
Finlandia	Asalariados, trabajadores pcp, emprendedores	x
Francia	Asalariados (incluso aprendices, personal domestico y cuidadores por niños)	Asalariados en el sector publico + trabajadores pcp
Grecia	Asalariados en industria y comercio y ocupaciones relacionadas, personas de 20-29 años sin historia laboral	Trabajadores pcp
Hungría	Asalariados y trabajadores pcp	x
Irlanda	Asalariados	Ciertos trabajadores part-time, trabajadores pcp, trabajadores en servicio publico, trabajadores del hogar ocasional
Islandia	Asalariados y trabajadores pcp	x
Italia	Asalariados en el sector privado	Trabajadores pcp + aprendices
Letonia	Asalariados, militares y su esposas, residentes en el país con un hijo <18 años, receptores de beneficios para cuidar a hijos, por un enfermedad o pre/post natal	Trabajadores pcp
Lituania	Asalariados determinados del sector publico y privado, funcionarios publicos determinados y militares	Trabajadores pcp
Luxemburgo	Asalariados, ciertos trabajadores pcp, recién graduados y personas de 16-28 años con formación profesional terminada	x
Moldova	Ciudadanos con domicilio permanente en el país, incluye trabajadores pcp	x
Noruega	Asalariados (incluso en el sector publico), trabajadores pcp > 63 años	x
Países Bajos	Asalariados	Trabajadores pcp
Polonia	Asalariados	Trabajadores pcp
Portugal	Asalariados, discapacitados reevaluados como capaz de trabajar	Trabajadores pcp
Reino Unido	Asalariados > 17 años	Trabajadores pcp
República Checa	Ciudadanos de República Checa, de UE y dependientes, otros ciudadanos que residen permanentemente en el país	x
República Eslovaca	Desempleados que buscan trabajo; seguro voluntario para trabajadores pcp y residentes < 16 años	x
Romania	Asalariados con contrato, funcionarios públicos y militares, seguro voluntario para trabajadores pcp y ciertos otros trabajadores	x
Rusia	Ciudadanos 16-59 (hombres) o 16-54 (mujeres)	x
Serbia	Asalariados y trabajadores pcp	Agricultores
Suecia	Asalariados y trabajadores pcp < 65 y miembros de un fondo de seguro	x
Suiza	Asalariados	Trabajadores pcp
Turquía	Asalariados > 18 años con un "service contract" en el sector privado o publico y otros grupos determinados	Funcionarios publicos, trabajadores agro-forestal, trabajadores del hogar, militares, estudiantes y trabajadores pcp
Ucrania	Ciudadanos en edad laboral; seguro voluntario para trabajadores pcp	x
Australia	Desempleados de 16-21 años o estudiantes fulltime de 18-24 años	x
	Desempleados de 22 o mayor hasta edad de jubilación	x
	Padre soltero cuidando a uno o más niños < 8 años o padres en pareja cuidando a niño < 6 años	x
Nueva Zelanda	Residentes de Nueva Zelanda	Pensionados, estudiantes fulltime, trabajadores en huelga

D. FINANCIAMIENTO

Pais o Regiones	Contribución si asegurado es un asalariado	Contribución si asegurado es un trabajador pcp	Contribución asegurado mínimo y/o máximo	Contribución asegurado exclusivo para desempleo	Contribución empleador	Contribución empleador mínimo y/o máximo	Contribución empleador exclusivo para desempleo	Contribución estado
Albania	0	x	No	Sí	0,9% nómina	No	Sí	0
Alemania	1,45% ingresos cubiertos	3% ingresos mensuales	Máximo	Sí	1,45% ingresos cubiertos	No	Sí	Cualquier déficit
Austria	3% de ingresos cubiertos	x	Máximo	Sí	3% nómina	No	Sí	Cualquier déficit
Belarús	0	6% declaración de renta	No	No, enfermedad, maternidad, funeral y subsidios familiares	6% nómina	No	Sí	Estado y gobiernos locales contribuyen
Belgica	0,87% ingresos de referencia	x	No	Sí	1,46% ingresos de referencia	No	Sí	Cualquier déficit
Bulgaria	0,4% ingresos cubiertos	x	Mínimo y máximo	Sí	0,6% nómina cubierta	Máximo	Sí	0
Canadá	1,78% (1,41%) ingresos cubiertos	x	Máximo	No, salvo en Quebec	2,49% (1,97%) nómina cubierta	Máximo	No (salvo en Quebec)	0
Croacia	0	x	No	Sí	1,7% de nómina cubierta	Mínimo y máximo	Sí	Paga subsidios periódicos y beneficios totales o parciales para ciertas categorías de personas Subsidios
Dinamarca	8% ingresos brutos depende el fondo	x	No	No, jubilación anticipada voluntaria	algunos contribuyen	No	Sí	0, contribuye como empleador
Eslovenia	0,14% ingresos brutos	0,2% ingresos declarados	Mínimo	Sí	0,06% nomina bruto	Mínimo	Sí	Subsidia el programa y contribuye como empleador
España	1,55-1,60% ingresos cubiertos	2,2% ingresos cubiertos	Mínimo y máximo	Sí	5,5-7,7% nomina cubierta	Mínimo y máximo	No	<i>Federal</i> paga gastos administrativos, parte beneficios, prestamos a states y ciertos servicios; <i>states</i> pagan beneficios
Estados Unidos	0, salvo en algunos <i>states</i>	x	No	Sí	6% nómina imponible (<i>federal + state</i>)	Máximo	Sí	0
Estonia	2,8% ingresos brutos	0%	No	Sí	1,4% nómina bruto	No	Sí	Costo seguro fijo; subsidio igual seguro fijo
Finlandia	0,2-0,4% ingresos + 0,6% ingresos (para seguro relacionado ingresos)	2,70-2,75% ingresos (para seguro relacionado ingresos)	No	Sí	0,8 o 3,2% nómina (depende nómina total) para seguro relacionado ingresos	No	Sí	

Cuadro A.1 (continuación)

Pais o Regiones	Contribución si asegurado es un asalariado	Contribución si asegurado es un trabajador pcp	Contribución asegurado mínimo y/o máximo	Contribución asegurado exclusivo para desempleo	Contribución empleador	Contribución empleador mínimo y/o máximo	Contribución empleador exclusivo para desempleo	Contribución estado
Francia	2,4% ingresos cubiertos	x	Máximo	Sí	4,15% nómina cubierta + monto variable con despedido 50+	Máximo	Sí	0
Grecia	1,83% ingresos brutos cubiertos	x	Máximo	Sí	3,17% ingresos brutos cubiertos	Máximo	Sí	Subsidio anual garantizado
Hungría	1,5% ingresos brutos	1,5% ingresos declarados	No	Sí	27% nómina bruto	No	No	Paga el Fondo Nacional de Empleo (beneficios, FP&C)
Irlanda	4% ingresos cubiertos	x	No	No	4,25% o 10,75% sueldos brutos	No	No	Cualquier déficit
Islandia	0	7,79% ingresos presuntos	No	No	7,79% nómina bruto	No	No	0
Italia	0	x	No	Sí	1,61% ingresos brutos (en ciertos sectores o empresas mayores pagan más)	No	Sí	Costos administrativos + subsidios para trabajadores del campo
Letonia	11% ingresos cubiertos + gastos administrativos para CAID	x	No	No	24,09% ingresos cubierto	No	No	Contribuye para esposas de militares y residentes en el país cuidando un hijo < 18 años
Lituania	0	x	No	Sí	1,1% nómina	No	Sí	Cualquier deficit y contribuye como empleador
Luxemburgo	Paga un impuesto solidario especial	x	x	Sí	0	No	Sí	Monto fijo + recaudaciones de IVA + 4% ingresos gobiernos locales
Moldova	0	monte fijo	No	No	22-23% nómina	No	No	Paga subsidios si necesario
Noruega	Asalariados: 7,8% sueldo bruto o 4,7% otros ingreso	11% ingresos cubiertos	Mínimo	No	14,1% nómina bruto (menos en ciertas regiones)	No	Sí	Cualquier déficit
Países Bajos	4,2% ingresos cubiertos (promedio, pq % depende de industria)	x	Máximo	No	4,2% nómina cubierta + 1,47% nómina cubierta para Fondo de Indemnización	Máximo	No	0
Polonia	0	x	No	Si	2,45% nómina bruto	No	Sí	Cualquier déficit

Cuadro A.1 (conclusión)

Pais o Regiones	Contribución si asegurado es un asalariado	Contribución si asegurado es un trabajador pcp	Contribución asegurado mínimo y/o máximo	Contribución asegurado exclusivo para desempleo	Contribución empleador	Contribución empleador mínimo y/o máximo	Contribución empleador exclusivo para desempleo	Contribución estado
Portugal	Asalariados y empleadores contribuyen juntos en total 5,14% de ingresos brutos/nomina	x	No	Sí	Asalariados y empleadores contribuyen juntos en total 5,14% de ingresos brutos/nomina	No	Sí	0
Reino Unido	9,95% + 1% ingresos asegurado	x	No	No	11,9% ingresos empleados	No	Sí	Cualquier déficit
República Checa	0	1,2% declaración de ingresos cubiertos	Máximo	Sí	1,2% nómina	No	Sí	Cualquier déficit
República Eslovaca	1% ingresos cubiertos asegurado	2% ingresos declarados	Mínimo y máximo	Sí	1% nomina cubierta	Mínimo y máximo	Sí	Cualquier déficit
Romania	0,5% ingresos cubiertos	1% ingresos cubiertos declarados	No	Sí	1% nómina bruto	No	Sí	Cualquier deficit
Rusia	0	x	No	Sí	0	No	Sí	Gobiernos a nivel federal, regional y local pagan todo.
Serbia	0,75% ingresos cubiertos	1,5% ingresos cubiertos	Mínimo y máximo	Sí	0,75% nomina cubierta	Mínimo y máximo	Sí	0, contribuye como empleador
Suecia	Monto fijo	x	x	Sí	?% nomina	No	Sí	0
Suiza	1,1% + 0,5% ingresos cubiertos	x	Máximo	Sí	1,1% + 0,5% nómina cubierta	Máximo	Sí	Hasta 0.159% nomina cubierta (servicios y políticas)
Turquía	1% ingresos mensuales	x	Máximo	Sí	2% nomina mensual	No	Sí	1% ingresos mensuales (con límite máximo)
Ucrania	0,6% ingresos	Contribuye voluntariamente	No	Sí	1,5% nómina	No	Sí	Subsidia lo necesario
Australia	x	x	x	x	x	x	x	Fondos generales
	x	x	x	x	x	x	x	Fondos generales
	x	x	x	x	x	x	x	Fondos generales
Nueva Zelandia	x	x	x	x	x	x	x	Fondos generales

E. PROCESOS (RECEPCIÓN CONTRIBUCIONES, ASIGNACIÓN BENEFICIOS Y SUPERVISIÓN)

País o Regiones	Tipo de sistema	Nivel	Particularidades
Albania	Seguro de desempleo	Nacional	
Alemania	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	Cajas de enfermedad coleccionan contribuciones
Austria	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y regional	Cajas de enfermedad coleccionan contribuciones
Belarús	Seguro de desempleo	Nacional	
Belgica	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	Sindicatos pagan beneficios a miembros
Bulgaria	Seguro de desempleo	Nacional	
Canadá	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	Encargado con la supervisión no es tan clara.
Croacia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	
Dinamarca	Seguro de desempleo, asistencia social	Nacional	Fondos de desempleo aprobados administran beneficios y coleccionan contribuciones
Eslovenia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	
España	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	
Estados Unidos	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y por "state"	Cada nivel tiene sus programas propios, no separación por programa entonces.
Estonia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	
Finlandia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	Fondos de desempleo aprobados administran programa voluntario
Francia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y sectorial	
Grecia	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	
Hungría	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	
Irlanda	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	
Islandia	Seguro de desempleo	Nacional	
Italia	Seguro de desempleo	Nacional	
Letonia	Seguro de desempleo	Nacional y local	
Lituania	Seguro de desempleo	Nacional y local	
Luxemburgo	Seguro de desempleo	Nacional y local	
Moldova	Seguro de desempleo	Nacional	
Noruega	Seguro de desempleo	Nacional y local	Servicios de impuestos coleccionan contribuciones
Países Bajos	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional y local	Agencias de seguridad social estan contratadas por entregar los beneficios.
Polonia	Seguro de desempleo	Nacional y local	

Cuadro A.1 (conclusión)

País o Regiones	Tipo de sistema	Nivel	Particularidades
Portugal	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	
Reino Unido	Seguro de desempleo, asistencia de desempleo	Nacional	Encargado con la supervisión no es tan clara.
República Checa	Seguro de desempleo	Nacional	
República Eslovaca	Seguro de desempleo	Nacional y local	
Romania	Seguro de desempleo	Nacional y local	
Rusia	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	
Serbia	Seguro de desempleo	Nacional	
Suecia	Seguro de desempleo	Nacional	Gobierno nacional supervisa fondos de seguros
Suiza	Seguro de desempleo	Nacional, regional y local	Colaboración entre fondos públicos y privados, y entre agencias públicas y privadas
Turquía	Seguro de desempleo	Nacional	
Ucrania	Seguro de desempleo	Nacional	
Australia	Asistencia social	Nacional	x
	Asistencia social	Nacional	x
	Asistencia social	Nacional	x
Nueva Zelanda	Asistencia social	Nacional	x

F. ASISTENCIA DE DESEMPLEO

País o Regiones	Asistencia de desempleo
Albania	x
Alemania	Unemployment benefit (means-tested) para desempleados que no cumplen con necesidades básicas de subsistencia (aunque reciben beneficio de seguro de desempleo).
Austria	Emergency assistance (income-tested) para desempleados que están evaluados como en necesidad de esta asistencia.
Belarús	x
Belgica	x
Bulgaria	x
Canadá	x
Croacia	x
Dinamarca	x

Cuadro A.1 (continuación)

País o Regiones	Asistencia de desempleo
Eslovenia	x
España	Unemployment assistance (income-tested) para desempleados que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo.
Estados Unidos	Unemployment assistance para desempleados que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo, que participan en capacitación.
Estonia	Ingresos personales < asistencia de desempleo (unemployment allowance)
Finlandia	Unemployment assistance (means-tested) para desempleados que aún no o ya no son elegibles para el seguro de desempleo.
Francia	Unemployment assistance (means-tested) para desempleados que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo, y ciertas categorías de desempleados.
Grecia	Special unemployment benefit (means-tested) para desempleados que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo y tienen ingresos menos de un monto determinado
Hungría	Job-seeker's aid para personas que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo o < 5 años de jubilación.
Irlanda	Job-seeker's allowance (means-tested) para personas que no son elegibles para el seguro de desempleo.
Islandia	x
Italia	x
Letonia	x
Lituania	x
Luxemburgo	x
Moldova	x
Noruega	x
Países Bajos	Supplementary allowance (means-tested) para desempleados que reciben beneficios de desempleo < mínimo social.
Polonia	x
Portugal	Unemployment social benefit (means-tested) para desempleados que (ya) no son elegibles para el seguro de desempleo y sus ingresos del hogar no superan un cierto monto.
Reino Unido	Job-seeker's allowance (means-tested) para personas que no son elegibles para el seguro de desempleo, ingresos no suficientes, ahorros < cierto monto y una pareja que trabaja < 24 horas semanales
República Checa	
República Eslovaca	x
Romania	x
Rusia	x
Serbia	x
Suecia	x
Suiza	x

Cuadro A.1 (conclusión)

País o Regiones	Asistencia de desempleo
Turquía	x
Ucrania	x
Australia	x
	x
	x
Nueva Zelanda	x

Fuente: Informes: ISSA/SSA (2012) Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012, Social Security Administration, Washington; ISSA/SSA (2012) Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011, Social Security Administration, Washington; ISSA/SSA (2013) Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2012, Social Security Administration, Washington.

Nota: Asistencia de desempleo requiere que la persona esta calificada como desempleado y toma en cuenta sus ingresos o recursos para ser elegible para ella. (Vroman & Brusentsev, 2005) La asistencia generalmente reemplaza el seguro de desempleo.

Asistencia social no requiere que la persona esta calificada como desempleado, y generalmente reemplaza al seguro de desempleo (Vroman & Brusentsev, 2005).

n.a. = no aplicable.

n.m. = no mencionado.

trabajador pcp = trabajador por cuenta propia.

^a En caso de un año para la ley y otro para la implementación, se ve el año de la implementación.

^b En varios países la tasa de pago cambia en el tiempo, se muestra la tasa del primer período.

DOCUMENTOS
DE PROYECTO 0

DOCUMENTOS

DE PROYECTO 0



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org