

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Los desafíos de la protección contra el desempleo

Opciones para Colombia
y la República Dominicana

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Los desafíos de la protección contra el desempleo

Opciones para Colombia
y la República Dominicana

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Mario D. Velásquez Pinto, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4253

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01103

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

Índice

Resumen	5
I. Fondo general de auxilio por cesantía para la República Dominicana	7
A. Mercado del trabajo y desempleo	7
B. Protección mediante el auxilio por cesantía	11
C. Hacia un fondo general de auxilio por cesantía	13
1. Características principales.....	13
2. Parámetros utilizados y estimación de tasa de contribución para 2014	14
3. Proyecciones del FGAC y cálculo de tasa de contribución de equilibrio	17
D. Comentarios finales.....	17
II. Propuesta de reforma al Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) para Colombia	19
A. La protección ante el desempleo en Colombia.....	20
1. Indemnización por despido.	20
2. Auxilio de cesantías	20
3. Mecanismo de Protección al Cesante (MPC).....	21
B. Una propuesta de reforma al MPC.....	23
1. Reformas al MPC.....	24
2. Seguro de Cesantía, un diseño preliminar	24
C. Servicios de empleo y protección a independientes e informales	28
1. Los servicios de empleo.....	28
2. Cómo proteger a los independientes e informales	30
D. Comentarios finales.....	31
Bibliografía	33
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	36

Cuadros

Cuadro 1	Cesantes asalariados con derecho al auxilio por cesantía en República Dominicana, 2014.	12
Cuadro 2	Fuerza de trabajo y beneficiarios del auxilio por cesantía, 2014.....	14
Cuadro 3	Estimación del beneficio promedio por auxilio por cesantía.....	15
Cuadro 4	Base de contribuciones al FGAC	16
Cuadro 5	Estimación de la tasa de contribución de equilibrio del Fondo General de Auxilio de Cesantía, 2014	16
Cuadro 6	Ejecución por componentes y total MPC	24
Cuadro 7	Beneficios del seguro de cesantía.....	25
Cuadro 8	Estimación de cesantes beneficiarios	26
Cuadro 9	Propuesta de reforma con fuentes de financiamiento del Seguro de Cesantía–MPC.....	28

Gráficos

Gráfico 1	PIB, empleo total y tasas de desempleo abierto y ampliado, República Dominicana 2000–2014	8
Gráfico 2	Cambios de las participaciones sectoriales en el empleo, República Dominicana, 2000 y 2014	8
Gráfico 3	Empleo informal e ingreso por hora informal. República Dominicana 2000–2014.....	9
Gráfico 4	Evolución del ingreso medio real por hora y del producto por ocupado República Dominicana 2000–2014	10
Gráfico 5	Seguro de Cesantía: simulación a 10 años.....	26

Diagrama

Diagrama 1	Beneficios reconocidos en la Ley 1636 de 2013.....	22
------------	--	----

Resumen

En este documento se presentan dos propuestas destinadas a mejorar la protección ante el desempleo en Colombia y en República Dominicana, las que fueron desarrolladas en estrecha colaboración con las contrapartes locales; el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Presidencia, respectivamente, y sientan las bases para la construcción de diseños óptimos de protección considerando las particularidades de los mercados de trabajo considerados.

Uno de los problemas importantes que se presentan en el mercado de trabajo colombiano es el de la falta de protección efectiva ante la pérdida del empleo. Pese a que en el país existen tres instrumentos destinados a proporcionar beneficios monetarios ante dicha contingencia, su provisión y suficiencia no está necesariamente asegurada.

Con el objetivo de asegurar un ingreso relevante para enfrentar episodios de desempleo, se propone la creación de un seguro de cesantía, financiado principalmente con la reasignación de recursos existentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), lo que modificaría parcialmente el uso voluntario del auxilio de cesantías. En el esquema propuesto, es clave su integración con las políticas activas de empleo y de capacitación laboral, con el fin de orientar los resultados hacia la reinserción productiva de los cesantes.

Para el caso de República Dominicana, se analiza el sistema de protección al desempleo en el marco de las características del mercado laboral del país y se desarrolla una propuesta orientada a perfeccionar el actual mecanismo de Auxilio por Cesantía.

Se propone la creación de un Fondo General de Auxilio por Cesantía (FGAC); se presentan sus características generales y sobre la base de un conjunto de parámetros relativos al mercado de trabajo dominicano, se proyectan sus principales flujos para un período de diez años y se estima, de un modo preliminar, la tasa de contribución de equilibrio.

I. Fondo general de auxilio por cesantía para la República Dominicana

En este capítulo se analiza el sistema de protección al desempleo de la República Dominicana en el marco de las características del mercado laboral del país y se desarrolla una propuesta orientada a perfeccionar el actual mecanismo de Auxilio por Cesantía de la República Dominicana.

Los antecedentes que sirven de base para la propuesta de reforma señalada, han considerado las características y funcionamiento del mercado de trabajo en los últimos años, y su análisis se desarrolla en la sección siguiente a esta Introducción. En el tercer apartado se revisan las principales características del Auxilio por Cesantía, desde el punto de vista de la eficacia de la protección que proporciona al trabajador desempleado, lo cual sirve de base para identificar los principales contenidos de la propuesta desarrollada.

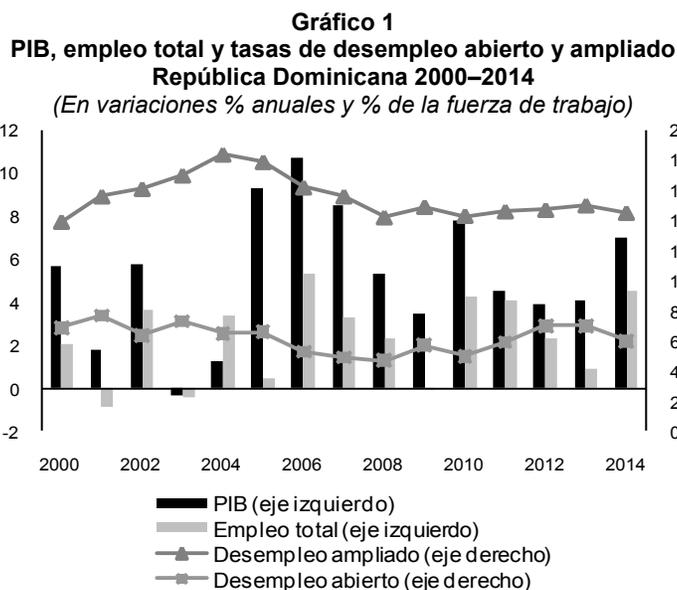
En la cuarta sección junto con discutir cuáles son los elementos óptimos que se requieren para contar con un instrumental de protección completa ante el desempleo, se desarrolla la propuesta de creación del Fondo General de Auxilio por Cesantía (FGAC). Se presentan sus características generales y sobre la base de un conjunto de parámetros relativos al mercado de trabajo dominicano, se proyectan sus principales flujos para un período de diez años y se estima, de un modo preliminar, la tasa de contribución de equilibrio.

En la última sección se formulan comentarios sobre la necesidad de avanzar hacia una protección completa frente al desempleo. Adicionalmente, se identifican aspectos claves que requieren evaluaciones adicionales para perfeccionar el diseño propuesto del FGAC, y asegurar su seguimiento y evaluación periódicos.

A. Mercado del trabajo y desempleo

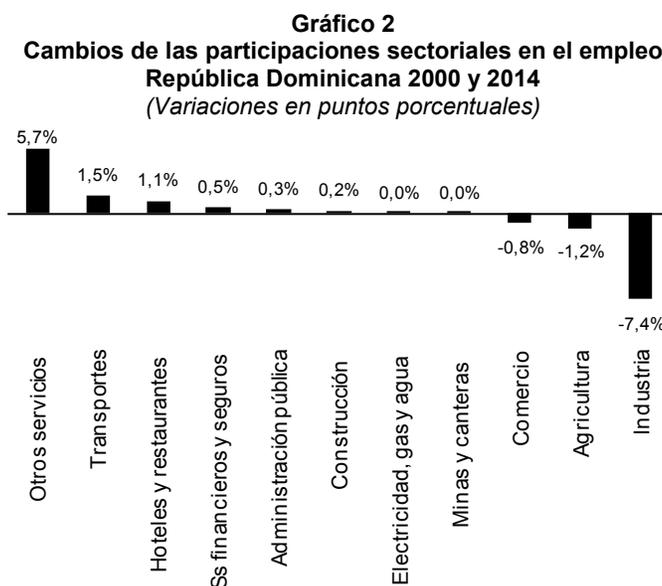
En los últimos años la economía dominicana registró un relativamente alto crecimiento; de un 6% promedio anual, impulsado por el fuerte dinamismo de la minería, de los servicios financieros y del sector de las comunicaciones. Dicha expansión no fue interrumpida por los efectos de la crisis financiera internacional de finales de la década pasada, sino que sólo redujo la tasa de crecimiento.

Tal dinamismo ha generado nuevas ocupaciones a un ritmo promedio anual de 2,8% en el período 2004-2014, aunque ha presentado amplias fluctuaciones interanuales. Adicionalmente, y como se ilustra en el gráfico 1, dicho dinamismo económico derivó en disminuciones sucesivas del desempleo hasta 2008, ya sea que se consideren las tasas de desempleo abierto o ampliado (en el que se incluye al desempleo oculto) y, desde entonces, ambos indicadores han tendido a estabilizarse en torno a promedios de 14,6% y 5,9% de la fuerza de trabajo, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015a y 2015b).

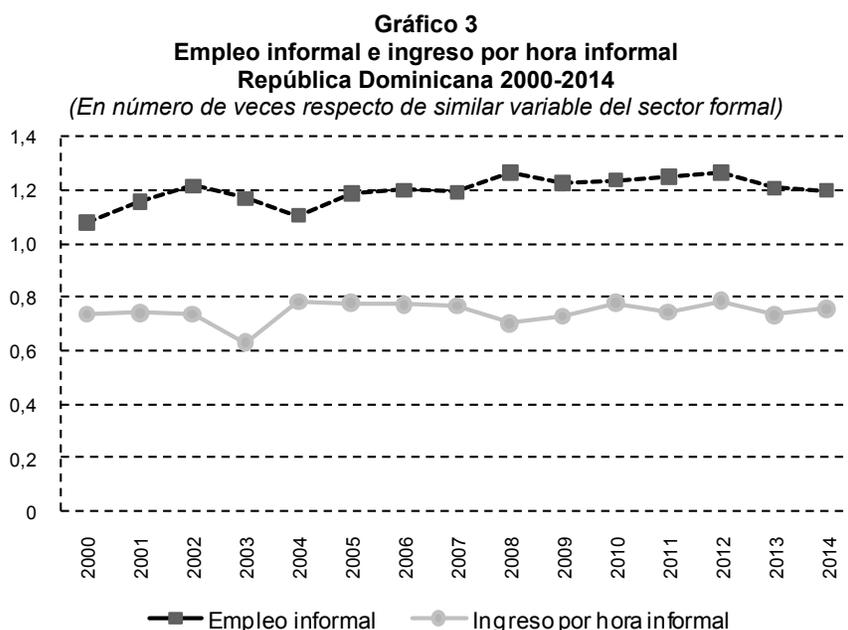
El efecto en el empleo de los sectores productivos que han dinamizado dicho crecimiento, sólo se han reflejado parcialmente en los cambios en la estructura del empleo total. En efecto, como se observa en el gráfico 2, las ramas productivas que han incrementado su participación en el empleo total han sido los servicios no financieros y de hoteles y restaurantes, seguidos por el transporte y comunicaciones y los servicios financieros.



Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015b).

Y ello se explica porque el mayor crecimiento se concentró en ramas, como la minería, que no generan impactos significativos en la creación de empleo directo, mientras que las relativamente más intensivas en trabajo como la industria, la agricultura y el comercio, registraron una menor expansión. Estos efectos habrían contribuido a impedir mayores disminuciones de la tasa de desempleo

Adicionalmente, se registra una elevada magnitud del empleo informal, el que alcanzó a un 55,6% del empleo total en 2014 (Banco Central, 2015b). Se trata de una tendencia persistente en el tiempo, pese a que entre 2005 y 2010 mostró una tendencia decreciente (FORLAC, 2014)¹, explicada principalmente por la puesta en marcha del régimen contributivo de salud. Así, como se observa en el gráfico 3 el empleo informal sistemáticamente ha sido superior al empleo formal, en alrededor de un 20% en los últimos años.



Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015b).

La coexistencia de actividades informales en fases de alto crecimiento económico, sugiere la presencia de relaciones de complementariedad con la producción formal y que éstas han cumplido un rol importante en los ajustes, operando como amortiguador de las caídas del empleo en períodos contractivos y han liderado las fases de recuperación.

Por su parte, la evolución de la relación entre el ingreso medio por hora de los empleos informales respecto de los formales, se ha situado en torno a un promedio de 75% en el período analizado. Ello sugiere que, en promedio, los ingresos reportados por los empleos informales son inferiores a los de las empresas formales, lo cual es consistente con el diferencial esperado de productividades entre tales sectores.

Para el año 2014, los diferenciales de ingresos por hora observados entre trabajadores formales e informales mostraban una diferencia a favor de los primeros de 32,9%; la que aumenta a un 168,6% en el caso de trabajadores independientes, al 80,5% en el caso de asalariados en el sector privado y al 129,3% si se trata de empleadores (Banco Central, 2015b op cit).

¹ En el documento señalado, se informa que el empleo informal se redujo desde 58,6% a 47,9% entre 2005 y 2010, como proporción del empleo total no agrícola, especialmente como consecuencia de las reformas en el sistema de seguridad social, que amplió la cobertura del sistema de salud. En todo caso, hay que tener en cuenta que además que las estimaciones de empleo informal señaladas utilizan distintas definiciones operativas.

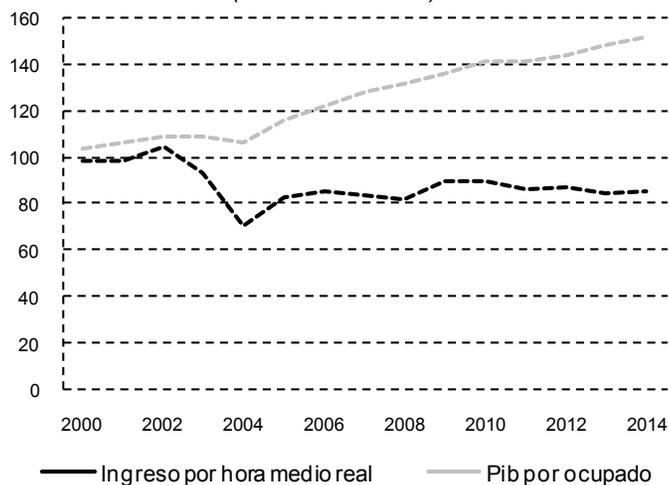
Estos resultados se explican por la composición del empleo en ambos grupos, ya que los trabajadores por cuenta propia, en su gran mayoría informales, registran ingresos por hora levemente superiores a los salarios por hora de los asalariados privados, los cuales son a su vez el grupo más importante entre los trabajadores formales.

Además, son complementarios con los obtenidos por la Secretaría de Estado de Economía (Secretaría de Estado de Economía et al, 2007), la que encontró que los trabajadores formales trabajan una mayor cantidad de horas por semana, reciben mayor ingreso por hora y se desempeñan con mayor frecuencia en actividades secundarias que sus contrapartes informales.

Finalmente, si se considera también las evoluciones del ingreso medio real por hora de la economía y del PIB anual respectivo respecto del total de trabajadores ocupados en cada año (gráfico 4), medidas a través de índices con base en 1999, se advierte que el ingreso registró una reducción promedio entre 1999 y 2014 de 15 puntos respecto del valor del año inicial, mientras que el producto por trabajador ocupado aumentó en alrededor de un 50% en el mismo período.

Ello implica que no se ha verificado la operación de algún mecanismo que permitiera traspasar mediante aumentos reales de los salarios parte del valor agregado generado adicionalmente en el país en los últimos 15 años, al menos para un trabajador promedio.

Gráfico 4
Evolución del ingreso medio real por hora y del producto por ocupado
República Dominicana 2000–2014
(Índice 1999 = 100)



Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015a, 2015b y 2015c)

Tales resultados se complementan con otro estudio (Fundación Bosch y Fundación Sol, 2015), que estimó un deterioro del ingreso real de los asalariados de 27% en los últimos 10 años, y también con una significativa disminución de la participación de las remuneraciones en el producto; desde 47,2% en el año 2000 a tan sólo un 24,3% en 2013.

Los antecedentes analizados muestran una economía dominicana que ha exhibido altas tasas de crecimiento en los últimos tres quinquenios mientras que el producto por trabajador se incrementó en un 50%. Sin embargo, el crecimiento del empleo ha tendido a concentrarse en algunos sectores menos intensivos en empleo, como la minería, y ha disminuido la importancia de otros con más alta capacidad de generar mano de obra como la industria y la agricultura.

Así, algunos rasgos estructurales del mercado de trabajo no parecen haber sido modificados sustancialmente, pues prevalece un bajo desempleo abierto con un alto y persistente sector informal.

Esto se ha dado en un contexto caracterizado por el deterioro de los salarios reales medios por hora trabajada, con pérdidas significativas de la participación de las remuneraciones en el producto.

B. Protección mediante el auxilio por cesantía

En República Dominicana el instrumental de protección ante el evento de la cesantía es el Auxilio por Cesantía, y corresponde a una indemnización monetaria ante el despido “*sin causa justa*” o por “*necesidades de la empresa*”².

En efecto, el Código del Trabajo de la República Dominicana establece que el “desahucio es el acto por el cual una de las partes, mediante aviso previo a la otra y sin alegar causa, ejerce el derecho de poner término a un contrato por tiempo indefinido” (Código del Trabajo, Art. 75). Establece además (Art. 80) que el empleador que ejerza el desahucio debe pagar al trabajador un auxilio de cesantía cuyo importe se fijará de acuerdo con las reglas siguientes:

- Después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis, una suma igual a seis días de salario ordinario.
- Después de un trabajo continuo no menor de seis meses ni mayor de un año, una suma igual a trece días de salario ordinario.
- Después de un trabajo continuo no menor de un año ni mayor de cinco, una suma igual a veintiún días de salario ordinario, por cada año de servicio prestado.
- Después de un trabajo continuo no menor de cinco años, una suma igual a veintitrés días de salario ordinario, por cada año de servicio prestado. Toda fracción de un año, mayor de tres meses, debe pagarse de conformidad con las dos primeras reglas del mencionado artículo.

Además, establece que “el cálculo del auxilio de cesantía que corresponda a los años de vigencia del contrato del trabajador anteriores a la promulgación de este Código, se hará en base a quince días de salario ordinario por cada año de servicio prestado.”

En cuanto a su aplicación, la información disponible³ muestra que la población potencialmente beneficiaria del Auxilio por Cesantía es la de los asalariados con contratos de trabajo de carácter indefinido que se desempeñan en empresas privadas y en un conjunto de empresas públicas. Al respecto, hay que considerar que la falta de contrato escrito es frecuente en la economía dominicana y afecta a un 51% del total de los asalariados; y se presenta con mayor intensidad en las empresas privadas y zonas rurales.

Por otra parte, se observa que el tipo de contrato predominante es el de carácter indefinido y alcanza a un 81,2% del total de los contratos del sector privado. A su vez, la antigüedad promedio del empleo asalariado en el sector privado es de 3,4 años y en el sector público alcanza a 5 años.

Los cesantes, por su parte, son fundamentalmente asalariados: un 82,6% del total y se generan principalmente por causales de despido. Si se consideran las causales por las que se genera el derecho a percibir el Auxilio por Cesantía éste sería aplicable a un 48,8% del total de los cesantes.

En 2014, como se presenta en el cuadro 1, del total de trabajadores que poseían un contrato indefinido y que fueron despedidos, un 53,7% recibió el Auxilio por Cesantía y, adicionalmente, en un 4,1% de los casos se han generado disputas por el pago, que derivan en litigios. En relación con estos

² Se alude a causales que generan el término del contrato sin que medie responsabilidad del trabajador en ello. En esta categoría también se incluyen otros eventos; como fuerza mayor, denuncia del trabajador fundada en causa justa, quiebra de la empresa, incapacidad del empresario que deriven en la extinción del contrato. Se trata en definitiva de causas ajenas a la voluntad del trabajador. En cambio, una causa “justificada” es la que se genera por conductas indebidas del trabajador o por la decisión de renunciar a su puesto de trabajo, y en tales casos no existe el derecho a beneficios. Un análisis detallado de las características de estos instrumentos se desarrolla en Velásquez (2014).

³ Basado en información procesada de la Encuesta de Fuerza de Trabajo de 2014 según Banco Central (2015b).

últimos, se estima que su duración promedio es de 16 meses; que los juicios demoran más de 5,5 meses en resolverse y que aproximadamente en un 50% de ellos el fallo es en favor de los trabajadores.

Cuadro 1
Cesantes asalariados con derecho al Auxilio por Cesantía
en República Dominicana, 2014

(En número de personas y porcentaje del total de asalariados con derecho)

Percepción del Beneficio	Nº de personas	Porcentaje del total
Recibió	71 277	53,7
No recibió	56 078	42,2
En disputa	5 425	4,1
Total	132 780	100,0

Fuente: Banco Central de República Dominicana (2015b) procesado con Redatam+SP.

La información revisada sugiere una baja efectividad en el cumplimiento de la norma y, con ello, baja eficacia de esta institución para proteger al desempleado mediante el pago de una indemnización. Ello puede ser explicado por las siguientes razones:

- Ya que la percepción del beneficio está condicionada al evento del despido sin justa causa y de cierre de la empresa, existen incentivos potenciales para que empleadores y trabajadores pacten un monto inferior ante el término de la relación de trabajo, sin invocar la causal que genera el derecho a percibir el Auxilio por Cesantía. Dicha práctica permitiría a un empleador reducir el pago por Auxilio por Cesantía y, a su vez, el trabajador evitaría costos de tiempo y recursos para demostrar que efectivamente se le está despidiendo por la causal que otorga tal beneficio.
- Pese al potencial efecto señalado, la cobertura de beneficiarios del Auxilio por Cesantía, medida respecto del total de asalariados privados con derecho a percibirlo es limitada en la práctica, por incumplimiento de la norma. Así, un 42,2% de quienes contaban con este derecho no lo percibieron.
- Por otra parte, cerca de un 7,6% de los casos en que el Auxilio por Cesantía no fue pagado se encuentra “*en disputa*”. Tal situación genera incertidumbre para los trabajadores pues no tienen certeza del pago y también importantes costos al no disponer de ingresos durante el período de disputa, el que puede ser extenso. También puede representar altos costos para los empleadores (con una probabilidad de 50%), ya que un fallo favorable al trabajador implica multiplicar el monto del beneficio en función del tiempo de duración de los juicios.
- El monto promedio del Auxilio por Cesantía crece correlativamente con el salario y con la antigüedad en el empleo y la probabilidad de pago es mayor entre trabajadores con remuneraciones más altas. Así, este mecanismo no asegura a sus beneficiarios un financiamiento para una adecuada búsqueda de empleo y tiende a discriminar a los trabajadores de menores ingresos y con menor antigüedad; los mismos que presentan mayores probabilidades de transitar hacia ocupaciones informales.

Las características señaladas del Auxilio por Cesantía, suelen estar presentes en sistemas similares en los demás países de la región. Este modelo de indemnizaciones por despido opera sobre la base de una relación asalariada y formal, y supone además que el trabajador registra una relativa estabilidad en su ocupación, fundamentalmente cuando existe un contrato de trabajo de carácter indefinido. Así, la

protección brindada por este instrumento es sólo parcial, tanto porque no busca asegurar la cobertura de un período de desempleo definido ni se vincula con políticas activas de mercados de trabajo.⁴

Además, las restricciones en cobertura se hacen más agudas aun cuando se trata de mujeres y jóvenes, pese a que estos grupos presentan un mayor riesgo de desempleo que los hombres y los adultos, respectivamente. La alta rotación de la mano de obra que caracteriza a la región, la concentración de empleos de corta duración y las transiciones hacia la inactividad y a empleos informales, debilita a su vez la capacidad de estos colectivos para reunir los requisitos de elegibilidad (especialmente el de antigüedad en el empleo) que establecen comúnmente estos sistemas.

Finalmente, si bien este tipo de mecanismos como el Auxilio por Cesantía presenta la fortaleza de constituirse en una barrera ante el despido injustificado, sus principales debilidades radican en que su pago está condicionado a una única causal, no prevé la exigencia de provisiones reales o de reservas para financiarlos, y su costo potencial se encarece con la antigüedad del trabajador en su empleo, lo que incrementa la probabilidad de incumplimiento. Además, al operar en economías con alto empleo informal su cobertura potencial se reduce a los asalariados formales con contratos indefinidos y no están diseñadas para operar en forma complementaria con las políticas activas de mercados de trabajo.

C. Hacia un fondo general de auxilio por cesantía

Como fue analizado previamente, el Auxilio por Cesantía presenta un conjunto de insuficiencias para asegurar una protección completa al trabajador que pierde su empleo y apoyar su reinserción en empleos productivos. Tales insuficiencias pueden explicar además la baja incidencia del desempleo abierto en la economía, pues este evento sólo sería posible de enfrentar por quienes precisamente están en condiciones de financiarlo con sus propios recursos, mientras que para la gran mayoría de los cesantes constituiría más bien un breve tránsito hacia ocupaciones informales, con bajas probabilidades de retorno a la actividad formal.

Una alternativa para superar las debilidades señaladas es considerar un nuevo diseño que integre el actual mecanismo de indemnizaciones por despido con un seguro de desempleo y con políticas activas de mercado de trabajo.

No obstante, una alternativa de menor complejidad que la sugerida, aunque constituye una solución sólo parcial de protección, es reformar el actual mecanismo de financiamiento del Auxilio por Cesantía, con el propósito explícito de lograr dos objetivos centrales: asegurar su financiamiento para todos a quienes les asiste el derecho a percibirlo y reducir la incertidumbre y los costos asociados con la judicialización de las causas en la materia. Esta es la alternativa que se desarrolla a continuación y que propone crear un Fondo General de Auxilio por Cesantía.

1. Características principales

Mediante la creación del Fondo General de Auxilio por Cesantía (FGAC), se busca establecer un mecanismo de financiamiento de los actuales beneficios del Auxilio de Cesantía, con el fin de asegurar su pago oportuno a todos los trabajadores cesantes que cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas por la ley.

- **Diseño del Fondo:** Es un Fondo de Reparto, al cual contribuyen mensualmente todos los empleadores obligados al pago del Auxilio por Cesantía. Desde el punto de vista de su financiamiento, esta alternativa es más eficiente que un fondo conformado por cuentas individuales ya que permite agrupar riesgos de cesantía de los trabajadores asalariados formales que operan en el conjunto de empresas.

⁴ Se considera que un sistema de protección para ser *completo*, requiere abordar dos dimensiones asociadas con el riesgo de desempleo: proporcionar un ingreso que compense la pérdida del salario de los trabajadores mientras se encuentran cesantes y apoyarles con políticas activas de mercados de trabajo para encontrar un nuevo empleo productivo. Sobre esta discusión véase Velásquez (2014) op cit.

- Monto de Beneficios: Los actualmente vigentes para el Auxilio por Cesantía.
- Beneficiarios y condiciones de elegibilidad: Los actualmente vigentes para el Auxilio por Cesantía.
- Administración: La administración del FGAC será confiada a la Administradora de Riesgos Laborales (ARL), la que deberá llevar los registros actualizados de los aportes de los empleadores para cada trabajador debidamente individualizado, y comprobar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de los trabajadores beneficiarios. Por su parte, se confía a la Tesorería de la Seguridad Social las funciones de recaudación de las cotizaciones mensuales aportadas por los empleadores y la de efectuar los pagos que correspondan.
- Integración con políticas activas: Los beneficiarios del FGAC tendrán el derecho de ser beneficiarios de los programas y acciones en materia de servicios de empleo y de capacitación laboral desarrollados por los servicios especializados dependientes del Ministerio de Trabajo y de otras instituciones acreditadas.

2. Parámetros utilizados y estimación de tasa de contribución para 2014

- Beneficiarios del Fondo: Sobre la base de la información proporcionada por la Encuesta de Fuerza de Trabajo (EFT) para 2014, es posible obtener el total de cesantes con derecho al Auxilio por Cesantía y disponer así de una medida de la magnitud de la población beneficiaria del Fondo (Cuadro 2).

Cuadro 2
Fuerza de trabajo y beneficiarios del auxilio por cesantía, 2014
(En número de personas y porcentaje sobre totales señalados)

Categoría ocupacional	PEA	Ocupados	Desocupados abiertos		
			Total	Cesantes	Nuevos
Total	4 485 477	4 217 576	286 474	205 845	80 629
Patrono o Socio Activo	156 894	156 603	210	210	0
Cuenta Propia	1 745 647	1 725 605	22 527	22 527	0
Empleado del Estado	561 622	551 516	13 346	13 346	0
Empleado Privado	1 875 248	1 718 656	168 939	168 939	0
Familiar no Remunerado	65 828	65 196	823	823	0
Buscan Trabajo por 1 vez	80 238	0	80 629	0	80 629
Indicadores					
Tasa de Desocupación Abierta (porcentaje de Fuerza de Trabajo)	6,4				
Tasa de Cesantía Abierta (porcentaje de Fuerza de Trabajo)	4,6				
Total de cesantes asalariados formales abiertos	182 285				
Con derecho a Auxilio por Cesantía	132 780				
Memorandum					
Cesantes con derecho a Auxilio por Cesantía	132 780	Porcentaje total			
Lo recibió	71 277	53,7			
No lo recibió	56 078	42,2			
En disputa	5 425	4,1			
Porcentaje del total de cesantes asalariados formales abiertos	72,8	100,0			

Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015b).

El Auxilio de Cesantía se aplica a los trabajadores asalariados del sector privado y de empresas públicas y que se desempeñan mediante un contrato de trabajo de carácter indefinido. Una estimación de estos se obtiene del total de cesantes asalariados formales (privados y del estado) que representan un 72,8% del total de cesantes. Adicionalmente, se informa que sólo un 53,7% de los trabajadores con derecho al beneficio no lo percibió durante 2014 y que un 4,1% del total se encontraba en situación de disputa de éste en tribunales del trabajo.

- **Monto de los beneficios:** Para estimar el monto de los beneficios se requiere conocer en primer término el monto promedio mensual efectivamente pagado por los empleadores. Al respecto se sabe que el monto del Auxilio por Cesantía está definido en número de días de salario, el que aumenta con la antigüedad en el empleo del trabajador desahuciado, por lo que además se requiere conocer la distribución de la antigüedad de los trabajadores cesantes que tienen derecho al beneficio.

En el cuadro 3 se estima que el monto de beneficio promedio, alcanza a 43,5 días de salario. Dado que se desconoce la distribución al interior de cada uno de los tramos de antigüedad en el empleo de los cesantes, se ha utilizado el punto medio (marca de clase) para obtener los días efectivos estimados. Para el caso del último tramo “> 5 años” se asume que el promedio es de 6 años. Finalmente, el beneficio promedio se obtiene a partir de la suma ponderada de los días estimados con la distribución de la antigüedad en el empleo de los cesantes.⁵

Cuadro 3
Estimación del beneficio promedio por auxilio por cesantía

Tramos de antigüedad en el empleo	Monto del Beneficio		Antigüedad en el empleo de los cesantes (en porcentajes)	Beneficio promedio (días salario)
	Días de salario según Ley	Días efectivos estimados		
Mayor a 1 y menor a 3 meses	0	0	15,0	0,0
Mayor a 3 y menor a 6 meses	6	6	15,0	0,9
Mayor a 6 meses y menor a 1 año	13	13	30,0	3,9
Mayor a 1 y menor a 5 años	21 por cada año	63	22,0	13,9
Mayor a 5 años	23 por cada año	138	18,0	24,8
Beneficio promedio				43,5

Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015b) procesado con Redatam+SP.

- **Contribuciones al Fondo:** Para obtener los ingresos por contribuciones periódicas al FGAC, con cargo al empleador, se requiere conocer el total de los asalariados para los cuales es aplicable el Auxilio por Cesantía.

Para 2014, como se presenta en el cuadro 4, se ha estimado un total de 1.233.045 asalariados (privados formales y de empresas públicas) por los cuales los empleadores deberán contribuir al Fondo. Por otra parte, para conocer la remuneración media, se asume que la de los asalariados de empresas públicas es un 25% superior al promedio de la de los dependientes del sector privado formal. Finalmente, a partir de los antecedentes señalados se obtiene la “Nómina anual”, que representa el gasto total en salarios por el total de los trabajadores amparados por el Auxilio por Cesantía.

⁵ Dado que se sólo se dispuso de la información de antigüedad en el empleo de los cesantes para el tramo de “hasta 1 año de antigüedad”, se asumió una distribución para los tres sub-tramos como la que se presenta en el Cuadro 3.

Cuadro 4
Base de contribuciones al FGAC
(En número de personas y pesos de 2014)

Asalariados (en número de personas)	
Asalariados privados formales	1 193 045
Asalariados de empresas públicas	40 000
Total	1 233 045
Salarios medios (en \$RD)	
Asalariado privado formal	16 520
Empleado empresas públicas	20 650
Nómina anual (en millones de RD\$)	246 025

Fuente: Elaboración propia según Banco Central (2015b).

- Tasa de contribución de Equilibrio (2014).

Finalmente, se estima una tasa de contribución de equilibrio (cuadro 5), que es aquella que permite financiar la totalidad de gastos de Auxilio por Cesantía, en función de los supuestos y magnitudes señaladas con anterioridad.

Cuadro 5
Estimación de la tasa de contribución de equilibrio
del Fondo General de Auxilio de Cesantía, 2014

Base de Ingresos para Contribuciones	
Asalariados sector privado formal (número de personas)	1 193 045
Asalariados empresas públicas (número de personas)	40 000
Total de asalariados	1 233 045
Salario promedio sector privado (pesos dominicanos)	16 520
Salario promedio empresas públicas (pesos dominicanos)	20 650
Nómina anual (en millones de pesos dominicanos)	246 421
Egresos por beneficios	
Beneficiarios anuales (número de personas)	132 780
Monto del Auxilio cesantía (en pesos dominicanos, promedio mensual)	30 401
Monto beneficios promedio (días)	43,5
Días de trabajo al mes	23,83
Total de pagos beneficios anuales (en pesos dominicanos)	4 036 601 214
Tasa de contribución (porcentaje de la nómina anual)	1,64

Fuente: Elaboración propia según antecedentes Cuadros 2, 3 y 4.

La tasa de contribución estimada es equivalente a un 1,64% del salario ordinario mensual por cada trabajador contratado bajo la modalidad que otorga el derecho al Auxilio por Cesantía y sólo es de equilibrio para el año base 2014. La tasa de equilibrio requerida para asegurar el financiamiento del sistema en el tiempo se estima a continuación.

3. Proyecciones del FGAC y cálculo de tasa de contribución de equilibrio

Para determinar la tasa de contribución de equilibrio que asegure el financiamiento de las prestaciones por Auxilio de Cesantía en el tiempo, se ha desarrollado un modelo de proyecciones simple, a partir de las variables señaladas en el apartado anterior.

Para ello se ha construido un “Escenario Base”, considerando el comportamiento del mercado de trabajo dominicano entre 2000 – 2014 y, en particular la Tasa de Cesantía (que se obtiene del Desempleo Abierto que publica el Banco Central) y que registró un 6,2% de desempleo abierto medio con un máximo de 7,7% y un mínimo de 4,7%. Se asume que la economía experimentará ciclos económicos de una duración de 2 años, en que el desempleo abierto variará entre tales parámetros.

Dicho escenario, sin embargo, ha sido modificado para las proyecciones manteniendo la tasa de desempleo abierto mínima en un 4,7% y aumentando la máxima a un 14%, con el fin de recrear un contexto más pesimista que el del pasado reciente. Con tal decisión se busca probar la “resistencia” del FGAC ante escenarios adversos y evitar subestimar el costo del sistema, así como incorporar el probable efecto de un mayor uso relativo del Auxilio por Cesantía, en un contexto de pago asegurado. La simulación asume, además, que un primer shock de cesantía se generará en el primer año de funcionamiento (se alcanza el primer peak a los 12 meses), y se proyecta su evolución por 120 meses (10 años).

Los beneficiarios se obtienen al aplicar las tasas de desempleo abierto se aplican sobre estimaciones mensuales de la Fuerza de Trabajo, las que han sido obtenidas aplicando las tasas de variación anuales de CEPAL para 2014. Adicionalmente, se han obtenido los datos mensuales interpolando las variaciones entre los valores anuales. Una vez obtenido el total de los desempleados abiertos, el total de los cesantes con derecho al Auxilio por Cesantía se determina mediante las proporciones señaladas en el cuadro 3.

Por su parte el monto del beneficio; es decir, el número de salarios —días promedio que cada cesante obtendrá, se estimó a partir del “Beneficio promedio” obtenido en el cuadro 3. Este se aplica sobre los respectivos salarios medios de los asalariados privados y de empresas públicas, respectivamente. Se asume un aumento salarial medio de 0,1% mensual.

Finalmente, estimados los ingresos por contribuciones y los gastos por Auxilio de Cesantía, se obtiene el Saldo Mensual del FGAC en cada mes del período de proyección. Utilizando la metodología presentada en el cuadro 6, se obtiene que la tasa de contribución de equilibrio de 2,14% respecto de la nómina de salarios de las empresas.

Los resultados obtenidos muestran que la tasa de contribución estimada, de 2,14%, permite financiar los beneficios en un contexto hipotético de alta cesantía asalariada, y que duplica las observadas en los últimos años. Si bien, el ejercicio de proyecciones permite modificar un conjunto de parámetros, éste puede ser mejorado significativamente incorporando módulos de actividad económica y su comportamiento cíclico o para hacer frente a shocks; del mercado de trabajo (usando, en lo posible, distribuciones de antigüedad en el empleo y en la cesantía y de los salarios, por ejemplo), así como abriendo opciones que puedan mejor representar el comportamiento de los agentes involucrados y sus trayectorias desde y hacia del desempleo y empleo (formal e informal).

D. Comentarios finales

Los antecedentes analizados sobre las características de la protección ante el desempleo en República Dominicana que se basa en el Auxilio por Cesantía, muestran que está condicionada a la causal que provoca el término de la relación de trabajo y que, aún en tales casos, resulta parcial desde el punto de vista de asegurar una compensación de la pérdida del ingreso del trabajadores cesante así como del apoyo para su reinserción productiva. En efecto, una protección completa es aquella que garantizar beneficios monetarios suficientes, por un período adecuado para buscar empleo, y que dispone de servicios que apoyen la búsqueda del trabajador de un nuevo puesto de trabajo.

Pese a que lo anterior es un rasgo que se presenta en la generalidad de los esquemas de indemnizaciones por despido en la región, no hay evidencia de la existencia de un Fondo que garantice su financiamiento, como el propuesto. El caso de Chile es el más cercano, ya que si bien el mecanismo de las indemnizaciones por despido injustificado (un mes de salario por año de antigüedad con un tope de 11) sigue operando, está integrado parcialmente con el Seguro de Cesantía. En efecto, la cotización del empleador que se deposita en las cuentas individuales (1,8% de la remuneración imponible del trabajador) es imputada al pago de dichas indemnizaciones y pese a que tales aportes del empleador se tornan en reservas externas a la empresa, no existen antecedentes que adviertan sobre un mayor uso de este mecanismo ni que ello haya presionado al alza a las tasas de cesantía.

Una mayor protección puede ser lograda al combinar prestaciones monetarias con servicios de apoyo para la inserción laboral y productiva. Cuando dicha integración existe con un seguro de desempleo, por ejemplo, la provisión de los beneficios monetarios suele estar condicionada a que el beneficiario haya realizado acciones de búsqueda y/o de capacitación. La diferencia principal radica en que, en tales casos, se trata de un programa de beneficios por un tiempo determinado y no un único pago, como el analizado en este estudio. El FGAC propuesto sólo busca garantizar el pago efectivo de los beneficios monetarios compensatorios señalados.

En todo caso, hay que considerar que avanzar hacia sistemas protección como los señalados resulta crucial especialmente en economías de la región (BID, 2015), puesto que la ausencia de protección y de apoyo para buscar nuevos empleos impulsa a muchos trabajadores a desarrollar actividades informales para sobrevivir. Así, bajo tales condiciones, no es extraño que las tasas de desempleo abierto sean no sólo bajas, sino que poco reflejen las condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe.

Finalmente, sobre las características esbozadas para la creación del FGAC, existe un conjunto de aspectos de diseño que ameritan ser definidos y desarrollados en una etapa de análisis de factibilidad. En primer término, al operar como un fondo de reparto todos los empleadores deberán efectuar sus contribuciones periódicas, por cada trabajador contratado, con el fin de financiar los beneficios a quienes cumplan con las condiciones de elegibilidad. Por diseño, habrá empresas que lo utilizarán más que otras, de modo que se verificarán distintas “frecuencia de uso”. Al respecto, no debería descartarse la idea de incorporar un componente variable en la tasa de contribución general, la que podría aumentar en función de la frecuencia de despidos de una empresa, con el fin de desalentar el uso del FGAC, más allá de lo realmente justificado.

La entidad que lo administre deberá llevar un registro actualizado de los trabajadores afiliados y de los aportes obligatorios efectuados y se deberían establecer sanciones por el incumplimiento o no pago oportuno de las contribuciones. Asegurar el pago de los aportes al FGAC es central para lograr dos efectos simultáneos; financiar las prestaciones del Auxilio por Cesantía y minimizar la judicialización por el reconocimiento y pago de estos derechos, lo que beneficiará a empleadores y trabajadores.

Por su parte, en el ejercicio de simulación es posible apreciar que los requerimientos de financiamiento disminuyen una vez que el sistema ha operado por los primeros cinco años, de modo que su seguimiento y evaluación deben ser una tarea constante y que debe ser desarrollada desde que este se ponga en funcionamiento. La opción de establecer un máximo de contribuciones por trabajador, es también un aspecto que debería ser considerado.

Finalmente, se estima necesario evaluar la viabilidad de reasignar parte de la actual tasa de contribución del empleador al Seguro de Riesgos Laborales hacia el FGAC, si se demostrara que tales recursos se encuentran subutilizados.

II. Propuesta de reforma al Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) para Colombia

Uno de los problemas importantes que se presentan en el mercado de trabajo colombiano es el de la falta de protección efectiva ante el evento de la pérdida del empleo. En efecto, pese a que en el país existen tres instrumentos destinados a proporcionar beneficios monetarios ante dicha contingencia, su provisión y suficiencia no está necesariamente asegurada.

En efecto, las Indemnizaciones por Despido operan sólo frente al despido por causas no justificadas y aún en tal caso no aseguran ingresos para un período de duración efectiva de la cesantía; el Auxilio por Cesantía, por su parte, es ampliamente utilizado para fines de consumo previstos por la ley, lo que disminuye su alcance y suficiencia y el más reciente Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), presenta un alto grado de sub-utilización.

El MPC proporciona un beneficio monetario al cesante, financia contribuciones mínimas a los sistemas de pensiones y de salud y, principalmente, servicios de intermediación laboral y de formación profesional. Sin embargo, el MPC presenta un significativo grado de subutilización, pues la ejecución del total de los recursos disponible era inferior a la mitad y menor a un 30% en el caso del componente destinado a financiar prestaciones monetarias, en noviembre de 2015.

La razón principal de su baja utilización radica en que el MPC no asegura una provisión significativa de beneficios monetarios capaz de compensar la pérdida de ingresos que genera la cesantía. En efecto, en este esquema la existencia de prestaciones monetarias para suavizar el consumo en caso de la cesantía depende de la voluntad del trabajador para usar sus propios fondos del Auxilio por Cesantía, con unos aportes complementarios a modo de incentivos. Sin embargo, el Auxilio por Cesantía se ha constituido, en gran medida, en un décimo tercer salario, por lo cual su uso se ha desvirtuado para financiar gastos de consumo.

Con el objetivo explícito de asegurar un ingreso relevante para enfrentar episodios de desempleo, se propone la creación de un Seguro de Cesantía, principalmente financiado con la reasignación de recursos existentes del FOSFEC-MPC, modificando parcialmente el uso voluntario del Auxilio por Cesantía. En el esquema propuesto es clave su integración con las políticas activas de empleo y de capacitación laboral, con el fin de orientar los resultados hacia la reinserción productiva de los cesantes.

En el apartado que sigue a esta Introducción, se analiza las características de la institucionalidad en Colombia; en el tercer apartado se discuten elementos considerados necesarios para avanzar hacia un instrumental de protección completa ante el desempleo, desarrollando la propuesta de creación del Seguro de Cesantía; allí se presentan sus características generales y, sobre la base de un conjunto de parámetros sobre el mercado de trabajo colombiano, se proyectan sus principales flujos, se estima la tasa de contribución de equilibrio y se identifican fuentes de financiamiento, dada la actual restricción de recursos del MPC.

En el cuarto capítulo se analiza el rol de los servicios de empleo para la inserción laboral y algunas modalidades que posibilitarían aumentar el alcance de la protección a los trabajadores independientes e informales por la vía de políticas activas. En el último capítulo, se presentan comentarios generales sobre la propuesta desarrollada y se identifican áreas de diseño que ameritan ser analizadas para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y su eficacia para disponer de un sistema que asegure beneficios monetarios y no monetarios para enfrentar la contingencia de la cesantía.

A. La protección ante el desempleo en Colombia

Como fue señalado en la Introducción, el instrumental disponible en Colombia para brindar protección a quienes pierden su empleo está constituido por tres instrumentos que buscan compensar la pérdida de ingresos generada por la cesantía: 1) las indemnizaciones por despido; 2) el Auxilio por Cesantía; y 3) el Mecanismo de Protección al Cesante, que incluye políticas activas. Estos se analizan a continuación.

1. Indemnización por despido

Esta Indemnización se encuentra regulada por el Artículo 64 del Código Sustantivo de Trabajo que se establece que, en caso de término unilateral del contrato de trabajo sin una justa causa comprobada, por parte del empleador, o si éste da lugar al término unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas consideradas en la ley, el empleador deberá al trabajador una indemnización que se define según el tipo de contrato:

- Si se trata de un contrato a término fijo, el monto de la indemnización se define como el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el de la duración de la obra o la labor contratada. En todo caso, la indemnización no será inferior a 15 días de salario.
- Si se trata de contratos indefinidos, la indemnización se pagará según el nivel del salario y la antigüedad en el empleo. Así, para trabajadores que perciban un salario inferior a 10 salarios mínimos mensuales legales, se pagará 30 días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un 1 año; y si tuviere más de un año de servicio continuo se le pagarán 20 días adicionales de salario sobre los 30 que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.
- Para el caso de trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez 10, salarios mínimos legales mensuales, un pago de 20 días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de 1 año. Y si tuviere más de un año de servicio continuo, se le pagarán 15 días adicionales de salario sobre los 20 días que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

2. Auxilio de cesantías

Este mecanismo de ahorro forzoso fue establecido como un auto aseguramiento a través de cuentas individuales. Es una prestación social que el empleador debe pagar al trabajador al término del contrato de trabajo; equivale a un mes de salario por cada año de servicio prestado y proporcionalmente por fracción de año; se debe liquidar, desde el primero hasta el último día de trabajo.

Originalmente el Auxilio de Cesantías permanecía con el empleador durante toda la vigencia de la relación laboral, y se pagaba con base en el último salario devengado, y rige para todos aquellos

trabajadores contratados antes del 01 de enero de 1991. La Ley 50 de 1990 creó el régimen especial de cesantía el que, a diferencia del régimen tradicional, estableció que el Auxilio por Cesantía permanecerá en poder del empleador durante máximo un año, pues a más tardar el 14 de febrero de cada año, éste la deberá consignar en la Administradora de Fondos de Cesantías elegida por el trabajador.

Independientemente de los regímenes de cesantías señalados, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 1° del artículo 253 del Código Sustantivo del Trabajo, se establece que: “Para liquidar el auxilio de cesantía se toma como base el último salario mensual devengado por el trabajador, siempre que no haya tenido variación en los tres (3) últimos meses. En el caso contrario y en el de los salarios variables, se tomará como base el promedio de lo devengado en el último año de servicios o en todo el tiempo servido si fuere menor de un año”.

En el Artículo 99 de la mencionada ley, se establece que el 31 de diciembre de cada año se calculará el monto de la cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo. Se establece que el empleador, además, cancelará al trabajador intereses legales del 12% anual o en forma proporcional por fracción. Finalmente, se otorga al trabajador el derecho a trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza; los fondos serán administrados por Administradoras de Fondos de Cesantías.

Como excepción a la regla general de liquidación y entrega del auxilio de cesantía al término del contrato de trabajo, la normativa laboral permite la liquidación y pago del auxilio de cesantía parcial, para los efectos de: adquirir una vivienda con su terreno o sólo un terreno o para la construcción, ampliación, reparación o mejora de una vivienda de propiedad del trabajador o de su cónyuge. También para liberación de gravámenes hipotecarios o adquisición de títulos sobre planes de los empleadores o de los trabajadores para construcción de las mismas, contratados con entidades oficiales o privadas (Artículo 2°, Decreto 2076 de 1967).

Por su parte, la mencionada Ley 50 de 1990 (Numeral 3°) estableció que los retiros de cesantías también podían aplicarse para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado. Finalmente, el Decreto 2555 de 2010 incluyó el pago de los “cánones extraordinarios”, considerando a estos como los abonos que se realicen a los contratos de leasing habitacional destinados a la adquisición de una vivienda familiar.

Al respecto, Reina (2013) señala que, del total de los retiros de las Cesantías, un 55,9% fue utilizado para fines de vivienda y un 5,8% para educación. Así, un 38,3% fue retirado ante el evento del término del contrato de trabajo. Por su parte, la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos, 2016) informó que en 2015 un 35,7% de los fondos de cesantías se utilizó como prestación ante la desvinculación del empleo y que un 26,5% se destinó al mejoramiento de vivienda, seguido de la compra de vivienda con un 25%; un 9,3% fue utilizado para financiar estudios de afiliado o su familia y que el 3,6% restante se destinó a otros retiros autorizados por el empleador.

3. Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)⁶

El MPC protege a los trabajadores en caso de quedar desempleados, manteniendo el acceso a salud, el ahorro a pensiones, una cuota monetaria y servicios de intermediación laboral y capacitación brindada por el SENA y las Cajas de Compensación Familiar (CCF). La afiliación es obligatoria para todos los empleados pertenecientes a las CCF, excepto para los trabajadores de salario integral (equivalente al menos a 13 salarios mínimos legales) y trabajadores independientes, para quienes la afiliación es voluntaria.

El cesante que cumpla con los requisitos, será incluido por el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) para el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social

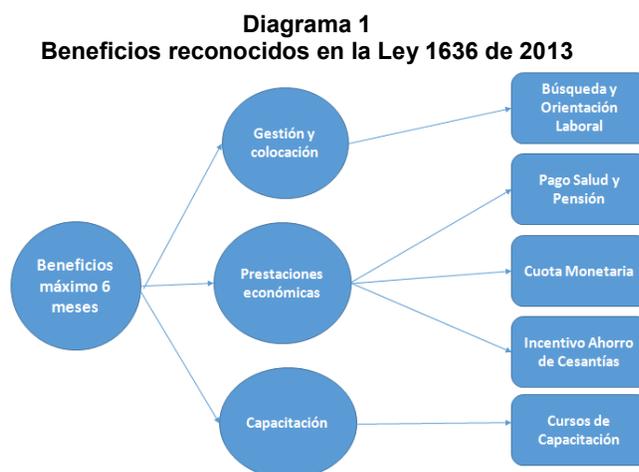
⁶ Creado por la Ley N° 1636 del 18 de junio de 2013.

en Salud y Pensiones y la Cuota Monetaria⁷ según corresponda, y será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la Red de Servicios de Empleo, para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

Los trabajadores dependientes o independientes que cumplan con el requisito de aportes a CCF recibirán un beneficio, con cargo al FOSFEC, que consistirá en aportes al Sistema de Salud y Pensiones calculado sobre 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), y el cesante que así lo considere podrá cotizar al sistema de pensiones por encima de 1 SMMLV con cargo a sus propios recursos. También tendrá acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno Nacional, como se presenta en el diagrama 1.

Entre las condiciones de elegibilidad, se establece que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o en el caso de ser independiente que su contrato haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro contrato o ninguna fuente de ingresos. Además, que hayan realizado aportes durante un año, continuo o discontinuo, a una CCF en el transcurso de los últimos tres años para el caso de los trabajadores dependientes y dos años, continuos o discontinuos, para los independientes.

También deberán inscribirse en alguno de los servicios de empleo autorizados de la Red de Servicios de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo y programas de capacitación laboral. El beneficiario debe acudir a los servicios de colocación del Servicio Público de Empleo (SPE) para participar en los procesos de selección para las vacantes existentes.



Fuente: Ministerio del Trabajo (2015a).

Además, se exige no rechazar la ocupación que le ofrezca el SPE, siempre y cuando la oferta de trabajo le permita percibir una remuneración igual o superior al 80% de la última devengada en el empleo anterior y en condiciones a lo menos similares a este último.

Adicionalmente a los beneficios que se otorgan a partir de la afiliación obligatoria o voluntaria mencionada, el MPC establece un sistema de ahorro voluntario para enfrentar una situación de cesantía. Específicamente, se establece que los trabajadores dependientes o independientes que ahorren voluntariamente para el MPC recibirán un beneficio monetario proporcional a éste, (definido en función del período de ahorro y el nivel de su salario) que se hará efectivo en el momento en que quede cesante, con cargo al FOSFEC. Para tener derecho al incentivo señalado, quienes devenguen hasta dos SMMLV deberán haber ahorrado de sus cesantías un mínimo de 10% del promedio de su salario mensual del

⁷ La Cuota Monetaria es una prestación social en dinero que se paga mensualmente a los trabajadores por cada una de las personas que tengan a su cargo, con derecho a la misma.

último año; y para quienes devenguen más de 2 SMMLV éste deberá ser de 25%. En todo caso, la creación del MPC no afecta al derecho del trabajador para realizar retiros de su fondo de cesantías para los otros usos establecidos y ya señalados con anterioridad.

El pago de los beneficios del MPC al trabajador cesante elegible, terminará a los seis meses, o cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes del tiempo señalado o incumpla con las obligaciones contraídas para acceder a los beneficios del FOSFEC. En todo caso, estos serán incompatibles con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión. Finalmente, se establece que la afiliación de los trabajadores independientes al MPC requerirá, en todo caso, la afiliación previa a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones.

Los antecedentes disponibles muestran que el MPC presenta una significativa sub-ejecución de los recursos del FOSFEC ya que, a noviembre de 2015, alcanzaba a sólo un 44,13% (Ministerio del Trabajo, 2016). Tales resultados han fundamentado la necesidad de revisar su funcionamiento y explorar vías para su reforma.

B. Una propuesta de reforma al MPC

La situación actual en Colombia en materia de los componentes de la protección ante el desempleo, presenta grandes similitudes con el resto de los países en América Latina⁸, ya que en la región ésta se caracteriza por considerar variados instrumentos que se han ido incorporando en el tiempo, muchas veces sobrepuestos y en algunos casos con escasa relación entre sí. Todos los países cuentan con indemnizaciones por despido, y también es relativamente amplia la vigencia de las Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo. Los Seguros de Desempleo en cambio, están presentes en un menor número de países y, tal como ha ocurrido en otras partes del mundo, han sido uno de los últimos componentes en la implementación de los sistemas de seguridad social.

Dichos componentes presentan a su vez debilidades. Por ejemplo, los beneficios monetarios no están necesariamente asegurados ante el evento de la pérdida del empleo (indemnizaciones por despido que dependen de la causa que lo genera), o cuando sí se genera el derecho a percibirlos, no hay garantía de que los recursos sean los suficientes para financiar la duración del desempleo (cuentas de ahorro individual). En los casos donde existe un Seguro de Desempleo, este objetivo en general logra ser mejor resguardado.

Además, el contexto en que operan tales componentes de la protección se caracteriza por una alta proporción de empleo informal que, en promedio, bordea el 50% del empleo no agrícola en la región, y constituye un formidable desafío para definir una estrategia óptima de protección a todos quienes pierden su empleo y requieren insertarse nuevamente en ocupaciones productivas. Estos antecedentes ilustran la complejidad asociada al diseño de una protección efectiva frente al desempleo.

Colombia cuenta con la indemnización por despido y su diseño corresponde al esquema tradicional, con las fortalezas y debilidades ya señaladas. El Auxilio por Cesantía, por su parte, opera bajo la modalidad de ahorro forzoso y su diseño corresponde al tradicional de cuentas individuales, pero en la práctica opera como una remuneración adicional, ya que se ha establecido la opción para el trabajador de retirar los fondos anuales acumulados (para un conjunto de usos previamente establecidos por ley), y estos sistemáticamente ejercen anualmente tal derecho liquidando sus ahorros.

Así, ninguno de los dos instrumentos asegura la compensación de la pérdida del ingreso en la cesantía y el MPC, de más reciente creación, tampoco lo cumple, como se analiza a continuación.

⁸ Véase en Velásquez (2014).

1. Reformas al MPC

Actualmente, el MPC presenta dificultades en su funcionamiento, que se expresan en una baja utilización de los recursos disponibles para financiar sus distintos componentes como se observa en el cuadro 1. En efecto, la principal sub-ejecución se registra en el componente de Prestaciones Económicas y alcanza a sólo un 28,47%.

Cuadro 6
Ejecución por componentes y total MPC

Componentes	Grado de Ejecución (en porcentajes)
Prestaciones Económicas	28,47
Capacitación	70,87
Gestión y Colocación	66,72
Gastos Administración	80,39
Sistemas de Información	82,39
Total Ejecución MPC	44,13

Fuente: Ministerio del Trabajo de Colombia, 2016.

El MPC proporciona un conjunto de beneficios entre los que se incluye el financiamiento de las cotizaciones de salud y pensiones hasta por 6 meses; una cuota monetaria por concepto de asignaciones familiares y servicios de información e intermediación laboral y de capacitación profesional. Sin embargo, no cuenta con un beneficio monetario definido explícitamente para compensar la pérdida de ingresos que provoca el desempleo. ello constituye su debilidad fundamental de diseño.

En el diseño del MPC se ha asumido una alta valoración de beneficios potenciales (pensiones) o de servicios de salud (muchos ya asegurados con el Pilar Subsidiado), antes que compensar la pérdida de los ingresos generada por el término del contrato de trabajo.

Hay que tener en cuenta que en el diseño del MPC el derecho a percibir un beneficio monetario significativo está sujeto a la voluntad del trabajador, el que podrá ahorrar parte de sus fondos de cesantía a cambio de un beneficio complementario y proporcional financiado con el FOSFEC. Se otorga esta opción al trabajador, pese a que la evidencia indica que tales recursos son habitualmente retirados para financiar otros gastos que no están relacionados con la condición de cesante.

Además, no se dispone de información que asegure que los trabajadores cesantes dispongan de ahorros o activos que les permitan compensar la pérdida de ingresos. Más bien, la pérdida de un empleo formal en ausencia de un mecanismo que asegure un financiamiento del período de cesantía, aumenta la probabilidad de transitar hacia empleos informales, lo que representa una solución sub-óptima de protección.

2. Seguro de Cesantía, un diseño preliminar

Para remediar la debilidad señalada se propone la creación de un Seguro de Cesantía, que garantice beneficios monetarios relevantes para el trabajador durante el período de cesantía, junto con disponer de los servicios de políticas activas para apoyar la búsqueda de empleo y su reinserción en ocupaciones productivas. Sus principales características se presentan a continuación.

a) Diseño del Fondo

Un Fondo de Reparto, al cual contribuirán mensualmente todos los trabajadores dependientes definidos actualmente en el MPC. Esta opción de diseño se basa en su mayor eficiencia respecto de otras alternativas (por ejemplo, cuentas individuales), ya que permite agrupar los distintos riesgos de cesantía de los trabajadores asalariados formales y operar sobre la base de subsidios cruzados, lo que redundaría en un menor costo relativo de financiamiento.

b) Beneficios

Una estructura de beneficios definidos decrecientes como proporciones del salario medio de los últimos 12 meses previos al evento de la cesantía, y con una duración de hasta seis meses (cuadro 2).

Cuadro 7
Beneficios del Seguro de Cesantía

Duración de la cesantía	Porcentaje del salario medio últimos 12 meses
Mes 1	65
Mes 2	60
Mes 3	55
Mes 4	50
Mes 5	45
Mes 6	40

Fuente: Elaboración propia.

- Beneficiarios y condiciones de elegibilidad.

Se propone como cobertura de beneficiarios a todos los trabajadores dependientes, actualmente definidos en la Ley 1636 que crea el MPC.

- Administración.

En esta materia se privilegia el criterio de utilizar la institucionalidad existente con el objetivo de no generar costos adicionales por este concepto, y siempre y cuando se disponga de los antecedentes necesarios que muestren que se trata de la mejor opción disponible. En tal caso, la administración del sistema debería ser confiada a las Administradoras de Fondos de Cesantía, las que deberán llevar los registros actualizados de los aportes de los empleadores para cada trabajador debidamente individualizado, y pagar oportunamente los beneficios, previa verificación de las condiciones de elegibilidad.

c) Tasa de contribución

Sobre la base de la información proporcionada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Dane, 2015) para el trimestre octubre—diciembre de 2015, es posible obtener el total de cesantes elegibles. Los beneficiarios son los trabajadores asalariados de los sectores privado y público, así definidos en el MPC, con contrato de trabajo indefinido.

Para proyectar la base de beneficiarios se utiliza la composición de los cesantes abiertos (no se incluye a los desempleados ocultos pues se estima que esta categoría corresponde a inactivos, ya que no han desempeñado esfuerzos por buscar un nuevo empleo), los que se han obtenido a partir de una proyección de las tasas de desempleo abierto basados en un supuesto de comportamiento cíclico de la economía para los próximos 10 años (con ciclos de 3 años), con tasas de cesantía máxima (15%) y mínima (9,11%) que se obtuvieron del comportamiento observado en los últimos 10 años.

Así, dada la proyección de la Fuerza de Trabajo proporcionada por CELADE (2016), los cesantes anuales se obtienen al aplicar las respectivas tasas de cesantía. La proyección es de base mensual y los valores correspondientes se han estimado a partir de proyecciones lineales mensuales para cada año considerado.

En el cuadro 3 se presenta la distribución de los cesantes elegibles estimada, a modo de ejemplo, para los primeros 6 meses del primer año de la proyección. Los beneficiarios se distribuyen en el tiempo según la antigüedad media en condición de cesantes y cada mes se agrega el flujo de cesantes nuevos.

El gasto en beneficios se obtiene al multiplicar el número de beneficiarios por su valor, según su antigüedad en la cesantía. Para estos efectos, se aplica el salario promedio de 2015 y se asume una tasa de crecimiento mensual de 0,1%.

Cuadro 8
Estimación de cesantes beneficiarios
(En número de personas y pesos corrientes, primeros 5 meses de la proyección)

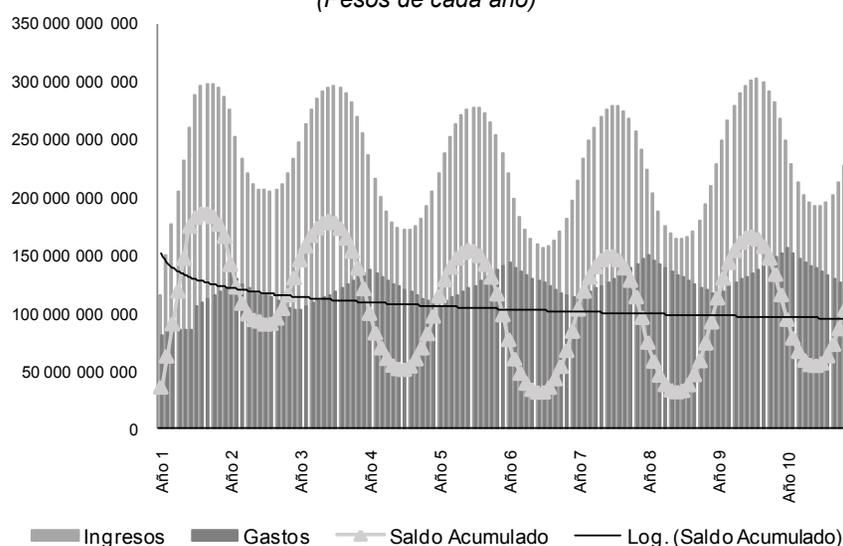
Duración del desempleo						
Meses	Semanas	Porcentaje del total				
1	4,29	89,78				
2	8,57	80,60				
3	12,86	72,36				
4	17,14	64,96				
5	21,43	58,32				
6	25,71	52,36				
Año 1	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Total Cesantes elegibles	108 899	114 000	119 340	124 931	130 783	136 924
1 mes	97 770	26 228	19 401	19 574	20 420	21 373
2 mes		87 773	21 139	15 638	15 776	16 462
3 mes			78 800	18 978	14 039	14 166
4 mes				70 741	17 037	12 605
5 mes					63 510	15 297
6 mes						57 020

Fuente: Elaboración propia según DANE (2015).

El total de las contribuciones se obtiene a partir de estimar una tasa de aporte aplicada a la masa salarial de los contribuyentes al Sistema, que cumpla con la condición de financiar todos los gastos estimados por concepto de prestaciones para los beneficiarios.

El total de contribuyentes se obtiene al obtener el empleo total en cada año a partir de la diferencia entre la fuerza de trabajo (proyectada por CELADE, 2016) y el total de cesantes abiertos. La tasa de aumento del empleo se aplica al número de asalariados formales privados y públicos para cada año y, por proyección lineal para cada mes de los años considerados. Así, se obtiene finalmente que la *tasa de contribución de equilibrio estimada*, es equivalente a un 1,4% del salario promedio mensual.

Gráfico 5
Seguro de Cesantía: simulación a 10 años
(Pesos de cada año)



Fuente: Elaboración propia.

En esta simulación se asume que la economía colombiana enfrentará un aumento de la tasa de cesantía en los primeros años y que, a partir de entonces, la tasa de desempleo fluctuaría entre un mínimo de 9,1% y un máximo de 15,5% en el periodo proyectado. Los flujos proyectados de ingresos y gastos del sistema se ilustran en el gráfico 1, del mismo modo que el Saldo Acumulado del Fondo.

d) Financiamiento

Es importante notar que el esquema de financiamiento actual proviene de recursos parafiscales. Esta es la restricción presupuestaria básica sobre la cual se construye el MPC y se mantiene al incorporar esta propuesta. Por lo anterior, la estrategia de financiamiento se estructura sobre la base tres componentes:

- *Reasignación de beneficios monetarios.* Los actuales beneficios: Cuota Monetaria y Bono Alimentación⁹ se eliminan ya que en el esquema propuesto se tornan redundantes. El total de los recursos que provienen de la Cuota Monetaria, como se presenta en el cuadro 4, constituyen el componente más importante de la estructura de financiamiento. Para ello se ha considerado el total de beneficiarios MPC, los dependientes de estos y el valor de la cuota monetaria de 2015.

A su vez, se ha considerado reasignar para estos efectos el gasto permanente (solo para los cesantes nuevos que se incorporan en cada año) destinado a la provisión del Bono de Alimentación, puesto en aplicación en 2016. Para estos efectos, se estima que un 13% de los recursos estimados para 2016 tendrían dicha condición.

- *Cambio parcial a la voluntariedad del ahorro del Auxilio por Cesantías.* El financiamiento adicional requerido se obtendría al reasignar un 40% de estos fondos para estos fines; es decir, el equivalente a un 0,27% mensual del salario durante 12 meses para obtener el derecho a hasta 3,2 remuneraciones en el evento de la cesantía. Hay que considerar que, en complemento, se activa el Aporte Complementario FOSFEC¹⁰, el que se ha estimado como el equivalente a un 22% del ahorro de cesantías obligatorio señalado, aplicando así el actual criterio para un salario medio que equivale a 2 veces un salario mínimo y asumiendo una antigüedad media de los asalariados formales en el empleo de 21,7 meses.
- *Otras reasignaciones.* Si bien en el ejercicio ilustrativo desarrollado no se incluyen otras partidas de gastos como potenciales fuentes de reasignación, hay que considerar que un 40% de la estructura de gastos del FOSFEC-MPC está destinado actualmente al financiamiento de Sistema de Información (0,5%), Gestión y Colocación (13,5%) y Capacitación (26%). Sería recomendable disponer de evaluaciones sobre el uso eficiente de tales recursos¹¹. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto muestran que los servicios de intermediación laboral son costo-efectivos (Card, Kluge y Weber, 2010), y un aumento de la magnitud de los recursos públicos para estos fines permitiría incrementar sustancialmente la cobertura de estos programas. Sin embargo, también se requiere garantizar que estas inversiones sean efectivas para facilitar la inserción en un empleo formal.

⁹ El Gobierno creó en el mes de abril del presente año un bono de alimentación que complementa el apoyo que se brinda al desempleado a través del Mecanismo de Protección al Cesante mediante el Decreto 582 de 2016, que lo reglamenta. Los bonos son otorgados a través de las agencias de empleo de las Cajas de Compensación Familiar, por un máximo de 6 meses y por un monto equivalente a 1,5 SMMLV que se divide en 6 mensualidades iguales.

¹⁰ Es un beneficio monetario proporcional que reciben los trabajadores que ahorren parte o la totalidad de sus cesantías para el MPC. Dicho beneficio está sujeto al tiempo de ahorro, al ingreso del trabajador y al monto del ahorro realizado y puede alcanzar desde un 10% a un 22% del monto del ahorro realizado por el cesante.

¹¹ En el 60% del presupuesto actual del FOSFEC – MPC destinado a prestaciones, se incluyen beneficios bajo la forma de contribuciones a la seguridad social (sobre la base de un salario mínimo), para adquirir la protección para salud y pensiones. Al respecto, se estima necesario establecer un tratamiento especial para los aportes al régimen de reparto del sistema de pensiones ya que en tal caso se afecta el monto de la pensión final, lo que operaría como un desincentivo adicional para el uso del MPC en su estructura actual.

Cuadro 9
Propuesta de reforma con fuentes de financiamiento
del Seguro de Cesantía-MPC
(Año base 2015)

Ingresos por Cotizaciones (pesos)	126 188 380 872
Financiamiento (pesos)	126 188 380 872
Cuota monetaria (total)	59 782 547 273
Cesantías obligatorias (40% del total)	44 877 765 597
Aporte FOSFEC (22% ahorro cesantías)	9 873 108 431
Bono de alimentación permanente (1%)	11 654 959 571
<i>Adendum</i>	
Valor cuota monetaria 2015 (pesos)	26 900
Valor cuota monetaria 2016 (pesos)	28 300
Beneficiarios prestaciones económicas	90 890
Dependientes / Beneficiarios (número de veces)	2,04
Antigüedad media (meses/años)	21,7
Salario mínimo (pesos)	644 350
Salario medio/ salario mínimo (número de veces)	2,0
Porcentaje Aporte FOSFEC por ahorro cesantías	22
Estimación Bono Alimentación 2016 (pesos)	90 363 531 076

Fuente: Elaboración propia.

e) Integración con políticas activas

Los beneficiarios del Seguro de Cesantía tendrán el derecho a ser incluidos en los programas y servicios de empleo y de capacitación laboral. Y forma parte de esta propuesta que el pago de las prestaciones monetarias se condicione a la activa participación de los cesantes en los planes y programas del Servicio Nacional de Empleo y de las Cajas de Compensación Familiar.

C. Servicios de empleo y protección a independientes e informales

A continuación, se discute el rol de los servicios de empleo en la inserción laboral, a partir de la experiencia más reciente en la región, y las vías para extender la protección a trabajadores independientes e informales mediante políticas activas.

1. Los servicios de empleo

Alaimo et al. (2015) destacan que el rol tradicional de las políticas de intermediación laboral es acercar personas que quieren mejorar su situación de empleo (en general, subempleados y desempleados) a vacantes del sector productivo (en su mayoría, empresas privadas del sector formal), mediante la asistencia a la búsqueda del trabajo, la asesoría y el apoyo a las empresas para la selección de candidatos. En los países más desarrollados, también se incluye la vinculación con programas de capacitación, seguro de desempleo y programas sociales (Mazza, 2011).

Estas políticas deben ser entendidas como un *sistema* que incluye los servicios públicos de empleo (SPE), los servicios privados de intermediación (tales como bolsas de empleo privadas o agencias de colocación temporal) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que realizan vinculación laboral (OIT, 2012). En esta perspectiva, un nuevo y significativo rol de los SPE es la articulación de distintos proveedores, no obstante que es aún se discute a quién se debe beneficiar y si la

acción del Estado se ha de concentrar en el suministro directo de servicios o bien en la subcontratación de proveedores privados u otras organizaciones civiles.

Los SPE son muy incipientes en la región¹² y esta es una de las razones por las cuales son poco utilizados. Solo un 30% de los trabajadores que buscan empleo lo hace a través de canales formales, entre los que se encuentran los servicios públicos de empleo. Además, salvo México (Flores Lima, 2010), en general los países no cuentan con sistemas de monitoreo ni de gestión que permitan conocer su desempeño y generar información para la toma de decisiones basada en evidencia, ni tampoco se han desarrollado evaluaciones de impacto para identificar si un programa está funcionando bien o no, sus causas y mejorar su eficiencia y efectividad.

Alaimo et al. 2015 plantean que los servicios de empleo deberían apuntar a que los buscadores encuentren empleos que impliquen salarios, productividad y mejores niveles de bienestar. El referido estudio señala que entre las cuatro políticas principales que se orientan a dicho objetivo: 1) mejorar el stock de capital humano; 2) apoyar a los trabajadores en períodos de desempleo, suavizando la pérdida en su capacidad de consumo y facilitando la reinserción laboral; 3) regulaciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores sin afectar los incentivos para la contratación formal, también se encuentran las destinadas a 4) mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral.

Para lograr una mejor gestión de los servicios públicos de empleo (SPE), los autores recomiendan tres acciones específicas. En primer lugar, contar con mayor capacidad institucional, autonomía, flexibilidad e integración de servicios, para brindar una atención flexible, que se adapte a las circunstancias de cada caso y a las condiciones del mercado laboral local. Ello implica disponer de presupuesto, y personal y canales apropiados para ofrecer servicios pertinentes a quienes corresponda, así como contar con información sobre las habilidades de los buscadores de empleo y de las demandas requeridas por las empresas.

En segundo lugar, lograr una mayor vinculación con los empleadores es considerado un factor clave de éxito. Los servicios de alta calidad son esenciales para construir relaciones con los empleadores, y la evidencia indica que a fin de incrementar la cantidad de firmas que utilicen un servicio de empleo se utilizan el SPE de un país se debe poner énfasis en las necesidades de las empresas, en hacer un mayor uso de las tecnologías de la información, y en mejorar la estrategia de comunicación.

También se destaca la importancia de mejorar la gestión mediante un enfoque de gestión por resultados, y para ello se requiere que cada servicio ofrecido tenga objetivos claramente especificados, con indicadores medibles para observar el cumplimiento de las metas de desempeño. Además, establecer procesos que garanticen la información acerca del desempeño y, finalmente, que se disponga de un mecanismo transparente de rendición de cuentas.

Finalmente, estudios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015) en varios países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) proporcionan abundante información sobre las características de los Servicios Públicos de Empleo. En particular, para el caso de Colombia se destaca su enfoque innovador al adoptar un modelo de prestación de servicios de empleo a gran escala en el que participan agencias públicas, privadas y sin ánimo de lucro. En todo caso, los aspectos identificados con anterioridad como factores claves para garantizar adecuados procesos de inserción laboral en empleos formales y productivos son también relevados; y en particular aquellos como la necesidad de implementación de un sistema de gestión de calidad para la planificación, el seguimiento y la evaluación del desempeño, están en una fase de desarrollo.

Finamente, desde la perspectiva de disponer de un *sistema* de instrumentos para la protección ante el desempleo, el actual funcionamiento del MPC también amerita una pronta evaluación de los programas de capacitación laboral. En efecto, de acuerdo con información reciente (Ministerio de

¹² Los países de la región han invertido muy poco en este tipo de servicios (menos del 0,04% del PIB, Cerutti et al., 2014), comparado con el gasto público de los países de la OCDE (0,17% del PIB, OCDE 2011).

Trabajo, 2015b), el criterio peor evaluado por las CCF es el de la pertinencia de la capacitación proporcionada, pese a que al mismo tiempo consideran que ésta es de buena calidad.

2. Cómo proteger a los independientes e informales

Una política de protección a los desempleados que se extienda al conjunto de trabajadores independientes e informales puede ser concebida como una oferta de servicios esenciales y de apoyo a la empleabilidad¹³ y debería considerar tres criterios fundamentales: a) brindar cobertura de ingresos y servicios a los desempleados que no califican al seguro contributivo, b) apoyo a la inserción laboral productiva de quienes no cuentan con un empleo o bien se desempeñan en ocupaciones informales, y c) aprovechar capacidades institucionales existentes para implementar políticas activas de mercados de trabajo.

El primer criterio se justifica por las restricciones de cobertura asociadas con la operación de un sistema de base contributiva en un contexto de alta informalidad en el empleo, como lo es el caso de Colombia. El segundo se deriva del anterior, ya que se busca extender la protección a quienes se desempeñan en empleos informales, los cuales no están desocupados, pero desempeñan actividades de muy baja productividad. Finalmente, con el tercer criterio se busca combinar eficiencia con efectividad, ya que se trata de utilizar capacidades instaladas y buenas prácticas en la materia.

Un programa como el sugerido, constituye un modelo de intervención centrado en la recuperación del potencial laboral de los trabajadores desocupados e informales. Se trataría de un sistema con características de servicios esenciales de empleo y por tanto operaría sobre la base de dos criterios fundamentales: cobertura universal y diseño de rutas diferenciadas de apoyo según las características de los beneficiarios. Ello implica establecer relaciones de cooperación interinstitucionales con otros programas existentes; por ejemplo, de transferencias condicionadas, de empleo directo e indirecto, con la red de oficinas de empleo, con el sistema de educación y de capacitación para el trabajo.

Los servicios esenciales de empleo deberían operar fundamentalmente sobre la oferta de trabajo, por lo que su efectividad para obtener inserciones laborales productivas dependerá crucialmente de su estrecha sintonía con la demanda de trabajo; ya sea las que generan las empresas, así como las derivadas de políticas específicas de mercados de trabajo como los programas de empleo directo o indirecto.

Los beneficiarios se definen ya sea por efecto de autoselección condicionado por el nivel de los beneficios, como la fuerza de trabajo en condiciones de pobreza e indigencia; los trabajadores informales (tanto independientes como asalariados), y los trabajadores formales que no califican para el seguro de cesantía. Estos deberían ser registrados por los servicios de empleo.

En este esquema es clave que los servicios de empleo desarrollen modalidades de trayectorias laborales personalizadas, en las que se incluirían servicios de capacitación y formación profesional, distinguiendo entre trabajadores ocupados o con mayores vínculos con el empleo formal y cesantes. Un segundo nivel de oferta estaría destinado a la nivelación de estudios, por lo que sería necesario establecer reglas y procedimientos de ingreso a programas existentes y un tercero, bajo la modalidad de servicios de intermediación para los beneficiarios, mediante el diseño y aplicación de planes individuales de inserción laboral. Finalmente, y dada la heterogeneidad de los potenciales beneficiarios, se deberían disponer de intervenciones encaminadas a fomentar el autoempleo y el microemprendimiento. Eventualmente, los beneficiarios podrían percibir una prestación monetaria, con el fin de facilitar la participación de programas de formación y de orientación laboral.

Finalmente, un esquema como el señalado en el que se combina un componente contributivo bajo la modalidad de un seguro de desempleo aplicable a los trabajadores asalariados del sector formal, con un sistema de programas activos destinados a los trabajadores independientes e informales, requiere de un importante esfuerzo para asegurar la provisión de las prestaciones monetarias y, especialmente, de las no monetarias al nivel local.

¹³ Una propuesta de esta naturaleza fue presentada por el autor para el caso de Paraguay. Véase Velásquez (2013).

Desde dicha perspectiva, la coordinación inter-institucional y la cooperación público – privada, resultarán claves para asegurar el alcance de la protección deseada y la provisión de beneficios para una población heterogénea de beneficiarios. Así, la actual institucionalidad debería ser evaluada en cuanto a su capacidad para responder con eficiencia ante tales desafíos.

D. Comentarios finales

La protección ante el desempleo en Colombia, pese a que se dispone de tres instituciones que operan en forma simultánea: indemnizaciones por despido, auxilio por cesantía y el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), no está garantizada ya que no se asegura la provisión de un ingreso que permita al cesante suavizar el consumo durante la duración de la cesantía.

En el contexto señalado, y ante la evidencia que muestra que el MPC está sustancialmente subutilizado, se concluye que la principal causa de ello es la inexistencia de una prestación monetaria relevante y para subsanar esta carencia se propone la creación de un Seguro de Cesantía, como propuesta de primer orden.

Este componente operaría bajo la modalidad de un sistema de reparto, concentrando así la gama de riesgos de desempleo entre la población asalariada, lo que la hace más eficiente que otras opciones. De acuerdo con las estimaciones de ocurrencia de episodios de desempleo de la población afiliada, condiciones de elegibilidad de los beneficiarios y el conjunto de parámetros utilizados en su diseño preliminar de pre-factibilidad, un sistema como el propuesto buscaría garantizar un ingreso proporcional al salario del asalariado, con una estructura decreciente (desde un 65% a un 40% del salario medio) y hasta por un período de 6 meses.

Una tasa de cotización del orden de 1,4% del salario corriente, garantizaría (*ceteris paribus*) el financiamiento de los beneficios señalados en el mediano y largo plazo. El financiamiento requerido provendría de dos fuentes principales: de la reasignación de los recursos destinados a financiar la actual Cuota Monetaria y el Bono de Alimentación (en su componente de gasto permanente), y de establecer un régimen de obligatoriedad parcial de ahorro de los fondos de auxilio por cesantía del orden de un 40%, junto con el complemento existente como aporte del FOSFEC para estos fines.

Una tercera fuente potencial de financiamiento puede provenir de un mejor uso de los recursos destinados a financiar el sistema de información y las acciones de colocación y capacitación laboral del MPC. Sin embargo, para ello se requiere disponer previamente de la información necesaria, así como de evaluaciones del desempeño e impacto del sistema.

En todo caso, la propuesta desarrollada requiere ser analizada en sus detalles, precisar los supuestos de diseño y su relación con el funcionamiento del mercado de trabajo y de éste con el de la economía colombiana. También las opciones de administración deberían ser cuidadosamente analizados, con fin de optar por la alternativa más eficiente; del mismo modo que evaluar tanto el rol de los servicios de empleo en los procesos de inserción laboral, así como el de las políticas activas para extender el alcance de la protección a trabajadores independientes e informales.

Bibliografía

- Alaimo, V., Bosh M., Kaplan, D., Pagés, C., y L. Ripani. 2015. “Empleos para Crecer.” Unidad de Mercados Laborales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos). 2016. “En 2015, ¿cómo invirtieron sus cesantías los trabajadores colombianos?”. Véase en <http://www.asofondos.org.co/en-2015-como-invirtieron-sus-cesantias-los-trabajadores-colombiano>.
- Banco Central de la República Dominicana. 2015a. “Sector real” en Estadísticas Económicas. Véase en http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/.
- _____. 2015b. “Población de 15 años y más por Condición de Actividad según Genero y Categoría Ocupacional, año 2014” y otros indicadores en Encuesta de Fuerza de Trabajo. Véase en http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/mercado_trabajo/.
- _____. 2015c. “Índice de Precios al Consumidor. Nacional. Serie mensual” en Estadísticas Económicas. Véase en http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precio/.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. “Empleos para Crecer” Washington D. C. Septiembre. Véase en <http://www.iadb.org/es/temas/trabajoy pensiones/empleosparacrecer/descargaremplesparacrecer.19442.html>.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2010. “Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis.” *The Economic Journal*, 120, F452-F477.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). 2016. “Colombia. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950 – 2100. Revisión 2015”. Véase en <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.
- Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M. L. Oliveri, C. Rodríguez Alas, V. Strokova. 2014. “Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database.” Documento de discusión de protección social y trabajo, Núm.1401. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. 2015. “Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.” Última actualización 24 de diciembre de 2015. Véase en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html.
- Código del Trabajo de la República Dominicana. Véase en http://codigodetrabajo.do/wp-content/uploads/2013/09/Codigo_Trabajo_Republica_Dominicana.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). 2015. “Gran Encuesta Integrada de Hogares. Total Nacional. Serie Trimestre móvil 01 – 15”.
- Flores Lima, R. 2010. “Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México.” Nota técnica IDB-TN-118. Washington, D.C.: BID.

- Fundación Juan Bosch y Fundación Sol. 2015. "Ser justos es lo primero... La crisis de los trabajadores dominicanos bajo el actual modelo económico y los desafíos de una reforma al Código de Trabajo para más justicia y prosperidad. Informe de análisis y propuestas." Santo Domingo, República Dominicana. Véase en http://acento.com.do/wp-content/uploads/Estudio-Trabajo-RD_FJB_FSOL_2015.pdf.
- FORLAC. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe. 2014. "Evolución del empleo informal en la República Dominicana". Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245622.pdf.
- Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M Y M. Weber. 2011. "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms". The Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Papers Series N° 5731. Bonn, may.
- Ley 1636. 2013. "Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia". Última actualización el 24 de Julio de 2013 11:51. Véase en <http://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/leyes/2013.html>.
- Ley 50 de 1990. "Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones." Bogotá, diciembre. Véase en <http://acueductopopayan.com.co/wpcontent/uploads/2012/08/ley-50-1990.pdf>.
- Mazza, J. 2011. "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean." Nota técnica IDB-TN-344. Washington, D.C.: BID.
- Ministerio del Trabajo de Colombia. 2016. "Mecanismo de Protección al Cesante. Distribución de Recursos FOSFEC – 2016". Presentación. Bogotá.
- _____. 2015a. "Mecanismo de Protección al Cesante. Revisión General del Marco General". Viceministerio de Empleo y Pensiones. Presentación. Bogotá.
- _____. 2015b. "Resultados Instrumento de Recolección de Información en el Marco de la Potencialización del Mecanismo de Protección al Cesante". Viceministerio de Empleo y Pensiones. Presentación Bogotá. Diciembre.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015. "Servicios Públicos de Empleo en Argentina." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429081.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Chile." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---srosantiago/documents/publication/wcms_429083.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Colombia." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---srosantiago/documents/publication/wcms_429088.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Costa Rica." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429093.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Ecuador." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429096.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Nicaragua." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429097.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Paraguay." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429101.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en República Dominicana." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429105.pdf.
- _____. "Servicios Públicos de Empleo en Uruguay." Notas sobre Servicios Públicos de Empleo. Noviembre. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_429111.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. "Servicios de Empleo. Empleo para la Justicia Social y una Globalización equitativa. Ginebra: OIT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2011. "OECD Economic Outlook." Núm. 89. París: OCDE.

- Reina, M. 2013. “Mecanismo de protección al desempleado en Colombia: ¿en el camino de la protección laboral? Policy Paper 13. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia Fescol. Bogotá. Véase en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09894.pdf>.
- Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, Banco Central de la República Dominicana y el Banco Mundial. 2007. “La informalidad en el mercado laboral urbano de la República Dominicana”. Santo Domingo.
- Velásquez, Mario. 2014. “Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina.” Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 154, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Julio. Santiago de Chile. Véase en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37013/S1420282_es.pdf?sequence=1.
- _____. 2013. “Opciones de políticas para la protección contra el desempleo en Paraguay. Propuesta para el establecimiento de un seguro de cesantía para los trabajadores formales y servicios de empleo para los trabajadores informales” en OIT “Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay: estudios desarrollados en el ámbito del Proyecto de Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el área de la Seguridad Social en Paraguay.” Escritorio no Brasil.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.
178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares (LC/L.4251), 2016.
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.
176. Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia, Armando Corredor (LC/L.4233), 2016.
175. Impuestos y gasto público: un ejercicio de equidad fiscal para el Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, (LC/L.4210), 2016.
174. Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012, Jürgen Weller. (LC/L.4209), 2016.
173. Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales, Juan Pablo Jiménez y Teresa Ter-Minassian. (LC/L.4192), 2016.
172. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos de la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4155), 2015.
171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las APPs en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack, (LC/L.4153), 2015.
170. Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.4112), 2015.
169. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina, Sonia Gontero, Jürgen Weller. (LC/L.4103), 2015.
168. Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá, Maynor Cabrera (LC/L.4099), 2015.
167. Impactos das reformas tributária e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil, José Roberto R. Afonso, Sérgio Wulff Gobetti (LC/L.4094), 2015.
166. Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe: Avances hacia una mayor convergencia, Juan Carlos Gómez Sabaíni (LC/L.4045), 2015.
165. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4042), 2015.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

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