
macroeconomía del desarrollo

Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina

Mario Velásquez P.



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, enero de 2010

Este documento fue preparado por Mario Velásquez, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL. Trabajo preparado para el Taller “Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral”, División de Desarrollo Económico, CEPAL, 13 y 14 de abril de 2009.

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 versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323364-1

LC/L.3144-P

N° de venta: S.09.II.G.117

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Características de la protección al desempleo	9
A. Las políticas de mercados de trabajo.....	10
B. Las políticas pasivas	11
1. Los seguros de desempleo.....	11
C. Otras políticas pasivas.....	13
III. Los seguros de desempleo en América Latina	25
A. Potenciales impactos en los mercados de trabajo.....	25
B. Funcionamiento de los seguros de desempleo y los mercados de trabajo	27
1. Ajuste vía informalidad	27
IV. Cambios recientes en los seguros de desempleo	35
A. Argentina.....	35
B. Brasil	37
C. Chile	37
1. Permiso para capacitación laboral	39
2. Seguro de cesantía para trabajadores con contratos temporales.....	39
3. Becas Fondo de Cesantía Solidario	40
D. Uruguay.....	40
E. Venezuela.....	41
V. Efectos esperados de las reformas	43
VI. Propuestas para mejorar la protección	47
Bibliografía	51

Anexos	53
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	57

Índice de cuadros

CUADRO 1.A	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: ARGENTINA.....	14
CUADRO 1.B	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: BRASIL.....	15
CUADRO 1.C	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: CHILE.....	16
CUADRO 1.D	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: ECUADOR.....	17
CUADRO 1.E	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: URUGUAY.....	18
CUADRO 1.F	SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: VENEZUELA.....	19
CUADRO 2	INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	20
CUADRO 3	CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL Y PRE-AVISO DE DESPIDO.....	22
CUADRO 4	COSTO DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO, CUENTAS INDIVIDUALES Y PRE-AVISO.....	31
CUADRO 5	SÍNTESIS DE CAMBIOS A LOS SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.....	46

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO ABIERTO URBANO.....	28
GRÁFICO 2	COBERTURA DE SEGUROS DE DESEMPLEO EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY, 1995-2008.....	30
GRÁFICO 3	BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE DESEMPLEO EN ARGENTINA, 2001-2008.....	34

Resumen

En los últimos años se han verificado un conjunto de reformas en los Seguros de Desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay, las que si bien han tenido alcances diversos, desde estructurales a cambios paramétricos, han estado orientadas a mejorar la efectividad y eficiencia de estos Sistemas, por la vía de extender beneficios hacia de trabajadores inicialmente no cubiertos, a mejorar las bases del financiamiento, y a fortalecer los vínculos con políticas activas de capacitación y de servicios de empleo. Además, desde 2008, estos regímenes han adoptado medidas de carácter anticíclico o bien han complementado otras políticas y programas para enfrentar coyunturas de crisis económicas.

La evidencia señalada, pone en evidencia un activo proceso de búsqueda de mejores soluciones para la protección ante el desempleo en la Región, la que ha presentado insuficiencias significativas derivadas tanto de las características estructurales de funcionamiento de los mercados de trabajo, y el predominio de la informalidad como variable de ajuste, por limitaciones propias de los Seguros de Desempleo, diseñados sobre bases contributivas, así como por la falta de integración de éstos con otros regímenes de protección, como las indemnizaciones por despido.

Evaluar la eficiencia y eficacia de las medidas recientes, así como sus impactos sobre la suficiencia y cobertura lograda, y sus efectos en los mercados de trabajo, es una tarea indispensable a realizar. Su perfeccionamiento es importante para generar adecuados niveles de suficiencia de las prestaciones y de amplitud de cobertura de sus beneficiarios, así como para mejorar la eficiencia del funcionamiento de los mercados de trabajo, promoviendo una reinserción productiva de los cesantes. Del mismo modo, mejores instituciones de protección a los desempleados, permitirá distribuir mejor los costos asociados con las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, así como también aprovechar los beneficios del crecimiento.

I. Introducción

El objetivo del estudio es desarrollar un análisis de los sistemas de protección al desempleo en América Latina, con énfasis en los seguros de desempleo, sus características y su impacto en la eficiencia y equidad en el funcionamiento del mercado laboral. Especial atención se presta a los cambios recientes, a las fortalezas y debilidades y de los sistemas, así como las opciones y propuestas para mejorar su funcionamiento.

Este Informe considera, a continuación de esta Introducción, un capítulo destinado a identificar las características de los sistemas de protección ante el desempleo. Le sigue un apartado en el que se presentan los principales temas sobre los cuales normalmente gira la discusión respecto de los efectos de estos sistemas en los mercados de trabajo, y se incluye una sección en la cual se analizan las principales características que presenta el funcionamiento de estos sistemas en la región.

En el cuarto capítulo se identifican los cambios recientes en los Seguros de Desempleo en cada uno de los países de América Latina, y en el siguiente se discuten los efectos esperados asociados con cada uno de las reformas implementadas. En el capítulo final, se desarrollan algunas propuestas preliminares destinadas a mejorar la protección que brindan los seguros de desempleo.

II. Características de la protección al desempleo

En un contexto de mayor interdependencia con el resto del mundo, los países de América Latina han abierto sus economías e implementado un conjunto de reformas económicas con el fin de potenciar sus capacidades para aprovechar las mejores oportunidades de crecimiento. Dicha apertura ha generado nuevas incertidumbres; y entre ellas, la de un mayor riesgo de desempleo, lo que ha acentuado la necesidad de contar con instrumentos eficaces de protección tanto evitar significativas pérdidas económicas y sociales asociadas a la cesantía, así como para impedir que la desprotección se torne en sí misma en fuente de inestabilidad que impida el crecimiento y desarrollo de la región.

El instrumental disponible para enfrentar el riesgo de desempleo está conformado por un conjunto de opciones, una de las cuales es aquella orientada a la *reducción del riesgo de desempleo*, que incluye mecanismos que reducen la probabilidad de estar desocupado o bien que aumentan la de abandonar tal condición si se enfrenta dicha contingencia. Esta alternativa, de *autoprotección*, se inscriben las políticas que favorecen el crecimiento económico estable, las que incentivan la inversión, las que resguardan equilibrios externos y fiscales, y también las que se orientan a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo; a través de la inversión en capital humano, en información e intermediación laboral.

Una segunda categoría comprende las *respuestas a eventos no deseados*, mediante instrumentos que permiten generar una rápida y flexible respuesta frente a shocks económicos, como los programas de empleo público, especialmente cuando operan de un modo complementario con otras políticas públicas. También se consideran desde los arreglos informales mediante la venta de activos, hasta los beneficios

de la asistencia social y subsidios generales; así como los servicios de asistencia para la búsqueda de empleo e incentivos especiales para la contratación adicional de mano de obra.

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

En este estudio, interesa identificar la existencia de modificaciones en el diseño de los Seguros de Desempleo en la Región, y particularmente si éstas están orientadas a fortalecer la extensión y suficiencia de su cobertura, en un contexto de aumento del desempleo, como el observado en el último tiempo.

A. Las políticas de mercados de trabajo¹

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

Es necesario tener en cuenta que las políticas de mercado de trabajo no sólo se definen en relación a evitar el desempleo, sino que, en especial las de carácter activo, también se orientan a mejorar la calidad de la oferta de trabajo o bien a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo, como las de información e intermediación laboral. De hecho, la mayor importancia que éstas han adquirido desde los años noventa, se debe en gran medida a la revalorización del aporte de la fuerza de trabajo y su calidad en el crecimiento en un contexto de economías abiertas; a la existencia de grupos de trabajadores que presentan desventajas y alta vulnerabilidad en los mercados de trabajo y, también por la necesidad de enfrentar situaciones de emergencia, ante frecuentes episodios de caídas de la actividad económica y aumentos del desempleo.

Así, la implementación de *Políticas de Mercados de Trabajo*, es visualizada como un conjunto de modalidades de intervención de los gobiernos destinadas a enfrentar el riesgo y las consecuencias del desempleo. En el caso de *las políticas activas*, su puesta en aplicación se busca fortalecer la oferta de trabajo (a través de la capacitación laboral); *aumentar la cantidad demandada de trabajo* (mediante programas de empleo directo o bien por subsidios a la contratación de mano de obra); *mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo* (con los servicios de empleo). También estas políticas están enfocadas hacia los desempleados de largo plazo, y en particular a grupos de trabajadores con mayor vulnerabilidad.

En cuanto a las *políticas pasivas*, y en especial de los seguros de desempleo así como los programas asistenciales y de transferencias monetarias, éstas son implementadas con el objetivo de corregir fallas de mercado²; ya que en una hipotética situación en la que el aseguramiento frente a la contingencia del desempleo se confiara al funcionamiento de empresas aseguradoras que operan en condiciones de mercado, no se lograría un aseguramiento óptimo. En efecto, una solución de mercado no es posible de lograr debido al *riesgo de abuso*, que se produce por la disminución de los esfuerzos de los asegurados para evitar la ocurrencia del desempleo, lo que aumenta la intensidad de uso del sistema. Por otra parte, como los mayormente beneficiados serían quienes presenten un riesgo de cesantía mayor,

¹ Una clara distinción entre políticas de empleo, laborales y de mercados de trabajo es desarrollada por Weller (2004).

² Véase Velásquez (2003).

en un sistema de aseguradores privados los precios (o primas) del seguro tenderían a aumentar, se terminaría finalmente por cubrir a una ínfima proporción de la fuerza de trabajo: este es el efecto de *selección adversa*. Y, finalmente, por el *riesgo sistémico*, que se expresa como el riesgo de desempleo masivo vinculado al ciclo económico, puesto que en tal caso, no existe independencia entre los eventos de desempleo de los asegurados.

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

B. Las políticas pasivas

En este ámbito en América Latina, es posible identificar al menos cuatro mecanismos destinados a la protección de los trabajadores ante el evento del desempleo, los que aunque difieren en su naturaleza y objetivos, en la práctica comparten el de proporcionar beneficios a quienes han sido despedidos.

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

1. Los seguros de desempleo

En la actualidad los países latinoamericanos que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo son **Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela**.

Pese a que durante los años noventa, una serie de países de la Región priorizaron el desarrollo de procesos de reformas tanto en los ámbitos laborales como en los sistemas de seguridad social, en especial en el ámbito de las pensiones, reformas sustanciales en los programas de protección ante el desempleo han tenido una importancia secundaria en la agenda de transformaciones de las instituciones públicas. En efecto, estos han tendido a mantener su estructura original, y sólo a partir de 2000, es posible observar cambios: desde modificaciones paramétricas en Uruguay, estructurales en Chile; incorporación de cuentas de ahorro individual en otros países, en un contexto en el que el mecanismo predominante sigue siendo el de las indemnizaciones por despido.

En el Cuadro 1, se presentan las principales características de los Seguros de Desempleo existentes en América Latina, sobre la base de la información proporcionada, fundamentalmente, por la versión más actualizada disponible del reporte: *Social Security Programs Throughout the World: The Americas* de 2008, así como de fuentes oficiales de cada uno de los países analizados. Las medidas complementarias de carácter contracíclico adoptadas a partir de 2008, se presentan en el capítulo siguiente.

Aspectos de diseño

Se trata de sistemas que operan con un **diseño de reparto y con una lógica contributiva**, ya que su financiamiento proviene fundamentalmente de aportes mensuales de los cotizantes. Este es el caso de los Seguros de Desempleo en Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay, mientras que en Brasil es un programa **estatal**, aunque complementado con un sistema de cuentas individuales de corte contributivo, en el caso del despido sin causa justa o por necesidades de la empresa. Además, se aplican normalmente sobre relaciones de trabajo con contratos indefinidos, puesto que en tales casos el despido es un evento probabilístico.

De los sistemas existentes, la excepción al diseño tradicional la constituye el Seguro de Cesantía de Chile, el cual integra dos componentes: un Fondo de Cesantía Solidario, que opera bajo la lógica de fondo de reparto señalada, y un Fondo de cuentas individuales de cesantía, en la que opera el principio del beneficio antes que el de redistribución. Dicho Sistema tiene la particularidad de integrar los componentes de ahorro con reparto, lo que le diferencia de los esquemas brasileño y ecuatoriano, en los que tales componentes operan en forma paralela.

Financiamiento

El régimen uruguayo es financiado por la vía de rentas generales, aunque los aportes para estos fines se encuentran incorporados en una contribución global para la seguridad social, la que contribuye también al financiamiento de prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares. Lo anterior plantea dificultades para establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del Seguro, y sus efectos sobre el mercado del trabajo³.

En Brasil, por su parte, los beneficios del seguro de desempleo son de cargo del Estado, aunque para el financiamiento de las prestaciones derivadas del sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado “Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio”, se establece una contribución empresarial equivalente a un mes de salario por año.

Así, la participación del Estado está presente en todos los casos aunque varía la modalidad; directa como en el caso uruguayo y, en parte, en el de Brasil; como aportante de los recursos necesarios para cubrir los déficits en Argentina, Ecuador y Venezuela, o como en el caso de Chile, en el que se establece un aporte definido anual al Fondo de Cesantía Solidario. Así, si bien nominalmente están diseñados para que su financiamiento provenga de la nómina salarial, en la práctica, por las características de los mercados de trabajo, en general estos sistemas tienden a registrar una alta dependencia de los ingresos estatales, puesto que normalmente no logran equilibrar sus ingresos y gastos.

Cobertura de beneficiarios

En materia de la *cobertura de beneficiarios*, típicamente estos programas protegen a trabajadores asalariados formales y con contratos de duración indefinida, lo que constituye una base objetiva para alcanzar equilibrio entre ingresos y gastos en el tiempo. No obstante lo anterior, si se repara en las características presentadas en el Cuadro 1, la extensión de la cobertura hacia otros grupos de beneficiarios, tales como los trabajadores rurales, de la agricultura, construcción y con contratos eventuales, es una tendencia que se ha venido acentuado en los últimos años, aunque la modalidad para enfrentar las nuevas presiones financieras asociadas, varía según el caso específico.

En efecto, en Argentina a partir de 2004, la cobertura se ha extendido hacia los trabajadores agrícolas temporales y ocasionales; del mismo modo que en Brasil. En Uruguay se han agregado los trabajadores domésticos, y en el caso de Chile, el sistema establece un régimen especial para los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena determinada. El ajuste dispuesto para cubrir el financiamiento de las prestaciones asociadas con dichos grupos de beneficiarios, normalmente deriva en adaptar las condiciones de elegibilidad, así como en el monto de los beneficios, con el fin de lograr la mayor correspondencia posible entre los ingresos y gastos. Sin embargo, los cambios adoptados en Venezuela, desde 2005, se apartan de estos criterios ya que en el mismo régimen se ha incluido en la población protegida a trabajadores independientes, los que trabajan en el empleo doméstico, los trabajadores a domicilio, entre otros, los que presentan mayores dificultades relativas de fiscalización. En tales casos, se ha dispuesto que paguen la totalidad de la cotización, y que será el Estado el que determinará a quienes les subsidia en un 50% su costo.

Finalmente, si bien típicamente este tipo de sistemas cubre a trabajadores asalariados ya sea de los sectores público y privado, es posible observar que en la mitad de los casos, Argentina, Brasil y Chile, los dependientes del sector público están excluidos de la cobertura de este mecanismo, ya que tales

³ Al respecto véase Velásquez (2005), en el cual se estima la tasa implícita de cotización del Seguro de Desempleo en Uruguay.

trabajadores suelen contar con estatutos especiales que consideran mecanismos particulares de estabilidad en el empleo y de compensaciones en los casos de despido.

Estructura de los beneficios

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

Un diseño óptimo exige determinar la duración del período de cobertura, lo que se logra generalmente adoptando como criterio la duración media de la cesantía, calculada para un número significativo de años. Durante dicho período, el monto de las prestaciones seguirá un patrón decreciente, a fin de incentivar la búsqueda de un nuevo empleo, y estarán condicionados tanto a la existencia de contribuciones previas, así como a que el beneficiario mantenga su condición de cesante, y muestre esfuerzos verificables para encontrar un nuevo empleo. De los casos existentes, la excepción es Ecuador, en el cual se establece solamente un único pago (característica de las indemnizaciones por años de servicio), aunque éste es percibido sólo si el trabajador permanece en la condición de cesante 60 días después de su despido.

C. Otras políticas pasivas

A continuación se presenta información acerca del mecanismo de las indemnizaciones por despido (el que predomina entre los países de la Región), de las cuentas individuales para el desempleo y de la institución del pre- aviso de despido.

Indemnizaciones por despido

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

Pese a que este mecanismo se justifica como una barrera para desalentar despidos injustificados o ante situaciones transitorias de caídas de la actividad económica, su operación en la práctica, normada por un amplio conjunto de regulaciones, suele tener consecuencias no deseadas en la asignación de los recursos. En efecto, el riesgo y la duración del desempleo generalmente dependen tanto de características personales del desempleado, como de las condiciones macroeconómicas. Así, bajo la presunción que el riesgo y la duración del desempleo aumentan con la antigüedad del trabajador en el puesto del trabajo y la especificidad de su experiencia laboral, la legislación ofrece una protección creciente con el tiempo de vinculación a la empresa, lo que no guarda relación con el riesgo asociado a las condiciones económicas.

No obstante lo anterior, este tipo de instrumentos es el de mayor aplicación en la Región. Como se observa en el Cuadro 2, en la mayoría de los casos, el monto del beneficio se determina en función de las remuneraciones percibidas y de la antigüedad en el empleo del trabajador, aunque existen países en los que se establece un máximo de beneficios como en Chile, Perú y Venezuela. Finalmente, en todos los casos, la indemnización opera sobre la base de una relación asalariada y formal, y supone además que el trabajador registra una relativa estabilidad en su ocupación. Lo anterior, implica que sólo los trabajadores que operan bajo la modalidad de contratos indefinidos pueden acceder a sus beneficios.

CUADRO 1.A
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA:
ARGENTINA

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro Social, obligatorio.	<p>Primera ley. 1967: Sólo para los trabajadores de la construcción.</p> <p>Leyes actuales: 1991. Seguro de desempleo, implementado en 1992.</p> <p>En 1999 para trabajadores agrícolas, implementada en 2004.</p> <p>En 2000, para trabajadores de la construcción, implementada en 2001.</p> <p>Organización <u>administrativa</u>:</p> <p>El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social supervisa, y la Administración Nacional de Seguridad Social administra el Programa. El Registro Nacional de Trabajadores y empleadores agrícolas administra el Programa de Seguro Social Agrícola.</p>	<p>Trabajadores del sector privado, incluidos los trabajadores temporales y ocasionales.</p> <p>No existe cobertura voluntaria.</p> <p>Se excluyen a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos, empleados públicos, empleadores y profesores de instituciones privadas.</p>	<p>50% del salario mayor de los últimos 6 meses (no menor a \$ 250 ni más que \$ 400). La duración varía en función del tiempo cotizado a la Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido. Este varía desde un 100% del monto asignado a los primeros 4 meses; a un 85% para los meses 5º al 8º; y a un 75% desde el 9º al 12º mes.</p> <p>El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad.</p> <p>En la construcción, los empleadores pagan indemnización por despido (1 mes por año): desde el 5º al 8º mes, ésta es igual al 85% del pago en los primeros 4 meses.</p> <p>El beneficio es pagado durante 4 meses si el asegurado tiene entre 12 y 23 meses de cotizaciones; por 8 meses con 24 a 35 cotizaciones mensuales; por 12 meses con 36 meses de aportes mensuales o más.</p> <p>El beneficio mínimo mensual es de \$ 250 pesos y el máximo de \$ 400.</p> <p>El beneficio extendido es igual al 70% del primer beneficio mensual Para quien pretende crear una empresa, el beneficio se paga después del primer mes de beneficio y permanece al menos por tres meses. Este es igual a dos veces el monto total de los pagos mensuales. Los beneficiarios pueden recibir asignaciones familiares.</p>	<p>Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.</p> <p>Registro en Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.</p> <p>El beneficio puede ser extendido por 6 meses si el desempleado tiene al menos 45 años de edad y tiene hijos elegibles como beneficiarios de asignaciones familiares.</p> <p>Existe beneficio para una persona desempleada que pretende crear una empresa. La persona debe presentar un plan de negocios al Ministerio del Trabajo, empleo y Seguridad Social para su aprobación.</p> <p>El desempleado debe estar registrado y disponible para aceptar un empleo y no estar recibiendo algún beneficio de seguridad social.</p>	<p>0,89% o 1,11% de la planilla, según el tipo de empresa.</p> <p>El ingreso mínimo mensual para efectos de contribuciones es igual a 3 MOPRE (unidad indexada que se determina una vez al año). En 2007 equivalía a \$ 80.</p>	No contribuye	Financia todo déficit.

Fuente: Elaboración propia del autor

**CUADRO 1.B
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA:
BRASIL**

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro Social, obligatorio.	<p>Primeras leyes. 1965: Programa de ahorro obligatorio al Fondo de Garantía por duración de tiempo de servicios (FGTS).</p> <p>1986 Seguro desempleo.</p> <p>Leyes actuales: 1990 y 1994 y 2002 enmiendas.</p> <p>Organización administrativa:</p> <p>Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general y el Consejo Asesor del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) administra el Programa.</p>	<p>Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales.</p> <p>Se excluyen a trabajadores del servicio doméstico, por cuenta propia, empleados públicos y los beneficiarios del régimen de previsión social.</p>	<p>El beneficio es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses, conforme a la siguiente relación:</p> <p>3 pagos si la persona trabajó entre seis y once meses; 4 pagos si la persona trabajó entre 12 y 23 meses, y 5 pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses.</p> <p>Los montos se determinan según tramos salariales:</p> <p>Hasta R 767,6: 80% del salario medio; desde R 767,61 hasta R 1.279,46: 50% del exceso de 767 más R 614,08; y sobre R 1.279,46: R 870,01.</p> <p>En marzo de 2009, el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia).</p> <p>Por su parte, el <i>Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS)</i>, es un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas de ahorro individual., y el trabajador puede girar estos recursos en el evento del desempleo, matrimonio, retiro y otras contingencias previstas.</p>	<p>Para el <i>beneficio por desempleo</i>, haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos por seis meses previos al despido. Además haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses previos a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra que sea suficiente para mantener a su familia.</p> <p>El desempleo no debe ser generado por causas atribuibles a trabajador, y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia y no debe recibir otros beneficios de seguridad social.</p> <p>El seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso.</p> <p>En el caso del <i>Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios</i>, si el despido es sin causa justa, el empleador debe pagar multa de 40% de lo acumulado en la cuenta del trabajador despedido.</p> <p>Desde el año 2000, las trabajadoras domésticas también tienen acceso al seguro de desempleo, pero sólo si el empleador contribuye al FGTS</p>	<p>Para el <i>Seguro de Desempleo</i> no existe aporte empleador.</p> <p>Para el caso del <i>FGTS</i>, cada empresario abre para sus trabajadores una cuenta individual donde deposita mensualmente una cotización equivalente al 8% de los salarios.</p>	<p>Tanto para el <i>Seguro de Desempleo</i> como para el FGTS no existe aporte del trabajador.</p>	<p>Todo el financiamiento del FAT.</p> <p>Los fondos provienen del Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público; impuestos pagados por empresas estatales (1% de la renta) y privadas (0,65% de la renta).</p>

Fuente: Elaboración propia del autor

CUADRO 1.C
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA: CHILE

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro Obligatorio Mixto. Combina un Fondo de Reparto con Cuentas Individuales.	Primera ley: 1937. Leyes actuales: 1981 (subsidio de cesantía, en extinción) 2002: Seguro de Cesantía. 2009: Nuevas reformas. Organización <u>administrativa</u> : Ministerio del Trabajo y Previsión Social ejerce la supervisión general. Superintendencia de Pensiones regula el Programa. Administradora de Fondos de Cesantía administra el sistema.	Asalariados dependientes regidos por el Código del Trabajo	<i>Seguro de Cesantía:</i> Beneficio a todo evento en hasta 5 cuotas (según antigüedad en el empleo) de los fondos acumulados en la Cuenta Individual. Beneficio en caso de despido: 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30% en los meses siguientes. En el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al Fondo Solidario. Están sujetas a valores máximos y mínimos. A partir de mayo de 2009, se posibilitó el acceso a los trabajadores a plazo o temporales al FCS; otorgándose el derecho a dos meses de beneficios equivalente a 35% y 30% para el primer y segundo pago, respectivamente. Si bien la tasa de cotización global se mantiene en un 3%, se destinarán 0,2 puntos porcentuales al FCS, para asegurar su financiamiento. Para los trabajadores contratados a plazo, se otorga el derecho al FCS bajo las mismas nuevas condiciones de los trabajadores con contratos indefinidos. Adicionalmente, se estableció que se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos 4 años, más 1 punto porcentual. El monto de estos, independientemente del tipo de contrato, será el equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron en forma extraordinaria, los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.	Para acceder a los recursos de la cuenta individual: Haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas, en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo). Para acceder al Fondo Solidario, con la reformas aplicadas a partir de mayo pasado, se flexibilizó el acceso al FCS. Así, se reemplazó la condición para los trabajadores contratados a plazo indefinido de contar con 12 meses de cotizaciones continuas por la de tener, al menos, 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas, con el mismo empleador. Se mantienen, el haber sido despedido por causa no imputable al trabajador, haber agotado los recursos de la cuenta individual de cesantía y no haber sido beneficiario del Seguro más de 2 veces en los últimos cinco años.	2,4% planilla: a) 1,6% a la cuenta individual del trabajador; b) 0,8% al Fondo de Cesantía Solidario.	0,6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador.	Aporte de 10 millones de dólares anuales aproximadamente, que se deposita en el Fondo de Cesantía Solidario.

Fuente: Elaboración propia del autor

**CUADRO 1.D
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA:
ECUADOR**

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro Social, obligatorio y Cuentas Individuales de Indemnización (CII).	<p>Primera ley: 1951.</p> <p>Leyes actuales: 1958, 1988 y 2001 (seguridad social).</p> <p>En 2002, un sistema de cuentas de indemnización individual se puso en operación. La participación es obligatoria para trabajadores menores de 40 años. El sistema de seguro social previo, proporciona un beneficio de suma fija.</p> <p><u>Organización administrativa:</u></p> <p>CII: Las instituciones de ahorro administran las cuentas y la Superintendencia de Bancos, supervisa.</p> <p>Seguro de Desempleo: Bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, el Consejo Asesor supervisa y el Instituto de Seguridad Social lo administra.</p>	Tanto en el Seguro Social como en sistema de cuentas individuales de indemnización se incluye a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.	<p><i>En el Seguro de Desempleo como en el sistema de Cuentas Individuales de Indemnización:</i> una suma fija igual a 3 veces el salario promedio de los últimos 12 meses.</p> <p>En el nuevo sistema, el total del capital acumulado puede ser retirado en el caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado.</p> <p>El beneficio máximo es igual al capital acumulado en la cuenta individual más la rentabilidad. El monto del beneficio es fijado anualmente.</p> <p>Beneficio de sobrevivencia: una suma fija es pagada a la viuda, hijos menores de 21 años u otros parientes elegibles de una persona nacida antes del 30/11/61.</p>	<p>Para el <i>Seguro de Desempleo</i> se requiere al menos 60 meses de contribuciones. El beneficio se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por una invalidez permanente.</p> <p><i>En Cuentas Individuales de Indemnización</i>, el asegurado debe estar involuntariamente desempleado con 48 contribuciones mensuales.</p>	<p>Un 1% de la planilla para el seguro de desempleo.</p> <p>En el sistema de cuentas individuales de indemnización, una cotización de 8,3% del salario anual del asegurado.</p>	<p>2% de la remuneración.</p> <p>No hay cotización para la cuenta de indemnizaciones .</p>	<p>No se definen aportes explícitos.</p> <p>El Estado contribuye como empleador.</p>

Fuente: Elaboración propia del autor

CUADRO 1.E
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA:
URUGUAY

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleado	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro Social	<p>Primera ley: 1934</p> <p>Leyes actuales: 1981(industria y comercio) y 2001 (trabajadores rurales).</p> <p>Reformas en 2008.</p> <p>Organización <u>administrativa</u>:</p> <p>Banco de Previsión Social administra el Programa.</p> <p>Ministerio del Trabajo y Seguridad Social ejerce la supervisión general.</p>	<p>Asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social y trabajadores rurales y domésticos. Se excluyen los trabajadores bancarios.</p>	<p>Con las reformas recientes, se establecieron beneficios decrecientes, según se trate de suspensión o despido, y el tipo de remuneración.</p> <p>Para trabajadores con remuneración mensual y destajistas: 50% del salarios de los últimos 6 meses en caso de suspensión; y beneficios escalonados mensuales en caso de despido: 66%, 57%, 50%, 45%, 42% y 40%.</p> <p>Adicionalmente, se establecieron nuevos montos mínimos y máximos, en BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones, 1BOC = \$1.944 en enero de 2009). Para el caso de suspensión es de 8 BPC, y para despido: 11, 9,5, 8, 7, 6,5 y 6.</p> <p>Existe un suplemento igual a 20% del beneficio.</p>	<p>A partir de 2008, se establecieron requisitos según actividad económica y tipo de remuneración.</p> <p>Para la industria y comercio, 6 meses en planilla (180 días jornaleros y detallistas); Rurales: 12 meses en planilla (360 días jornaleros y 180 días destajistas) y domésticos: entre 6 y 12 meses en planilla, 180 y 250 días jornaleros y 180 y 360 días destajistas en función del período en que se deben cumplir los requisitos: 12 o 24 meses previos al cese.</p> <p>Existe un suplemento, el que es pagado si el desempleado está casado, tiene hijos menores de 21 años o tiene dependientes inválidos.</p> <p>Duración máxima de 6 meses, con el reintegro del trabajador a una actividad remunerada, o por el rechazo sin una causa.</p>	<p>No existe un aporte específico.</p> <p>Existe una cotización general de 12,5% de la planilla para pensiones, salud y desempleo.</p>	<p>No existe un aporte específico.</p> <p>Existe una cotización de 15% de la remuneración para pensiones, salud y desempleo.</p>	<p>Financia los beneficios con rentas generales</p>

Fuente: Elaboración propia del autor

CUADRO 1.F
SEGUROS DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA:
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Tipo de Programa	Marco Regulatorio	Cobertura	Beneficios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento		
					Empleador	Trabajador	Estado
Sistema de Seguro de desempleo obligatorio	Primera ley: 1940. Leyes actuales: 1966, 1991 y 2001. <u>Organización administrativa:</u> Ministerio del Trabajo ejerce la supervisión general. Los servicios de empleo administran la capacitación e intermediación. El Instituto Venezolano de Seguro Social administra el Programa.	A partir de 2005, se consideran cubiertos por el mismo régimen, todos los trabajadores, aprendices, trabajadores domésticos, a domicilio, rurales, deportistas profesionales, afiliados al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social. También se incluyen a los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.	Comprende un beneficio equivalente al 60% del salario medio semanal de las últimas 50 semanas, por un período de hasta 18 semanas (prorrogables hasta 26 en caso de que el trabajador esté recibiendo capacitación). Incluye un bono de transporte (Bs. 200), capacitación laboral y servicios de empleo. El trabajador cesante y sus familiares calificados obtienen 26 semanas de asistencia médica en las mismas condiciones que para los trabajadores activos. Se establece un valor mínimo del beneficio correspondiente a un 60% del salario mínimo vigente.	52 semanas de cotización durante los 18 meses precedentes a la fecha de la terminación del empleo. El trabajador debe haber perdido en forma involuntaria su trabajo, estar disponible para una oferta de empleo.	La cotización total aumentó a 2,5% de remuneración imponible. El empleador está obligado a cotizar por un 80% de ésta (2,0% versus 1,7% hasta 2005). El ingreso máximo imponible es igual a 5 veces el salario mínimo urbano.	0,5% de las remuneraciones. Los trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas, deben pagar el total de la cotización. En estos casos, el Estado podrá subsidiar hasta el 50% de ésta.	No se definen aportes explícitos. Se asume que las contribuciones señaladas también contribuyen a financiar el seguro de salud para el desempleado y su familia.

Fuentes cuadros 1.A al 1.F: Berg (2009), SAFF (2009), BPS (2009) y Observatorio Venezolano de Seguridad Social (2009) y Social Security Programs Throughout the World: The Americas (2008).

CUADRO 2
INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

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

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

Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo

Durante la década de los noventa, varios países latinoamericanos realizaron reformas a su legislación laboral, que incluyeron modificaciones a las normas de protección frente al despido y término de contrato⁴. En particular destacan las iniciativas que han buscado crear mecanismos de aprovisionamiento y pagos a todo evento mediante la creación de cuentas individuales. Estos instrumentos se financian mediante depósitos periódicos que deben efectuar trabajadores y empleadores, y una vez que se produce el término de la relación de trabajo, el trabajador puede retirar el saldo acumulado en su cuenta.

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

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

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

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

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

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

⁴ Otros aspectos que han sido sujetos a modificaciones en los últimos diez años son la introducción de nuevas formas de contratación, negociaciones colectivas, salario mínimo, flexibilidad horaria y la introducción de nuevos mecanismos de resolución de conflictos.

La experiencia de Ecuador se inscribe en las más recientes, junto con la nueva ley de Seguridad Social de 2001, que regula el Seguro Social, y que establece un sistema mixto de seguro de desempleo. Para quienes tienen hasta 40 años de edad se han de incorporar al sistema de cuentas individuales, en el que el empleador contribuye con un mes de remuneración por año de trabajo. El trabajador, por su parte, debe tener un saldo equivalente a 48 meses de contribuciones en su cuenta individual, y en caso de retiro, enfermedad o muerte, se autoriza girar la totalidad del saldo.

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

Pre-aviso de despido

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

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

CUADRO 3
CUENTAS DE AHORRO INDIVIDUAL Y PRE-AVISO DE DESPIDO

Países	Cuentas de Ahorro Individual	Pre – aviso de despido
Argentina	Para trabajadores de la construcción. Los empleadores contribuyen con el equivalente a un 12% del salario mensual en el primer año y con 8% en los siguientes, y los beneficios se hacen efectivo una vez que se concreta el término de la relación de trabajo.	Con una antigüedad entre medio y tres meses: 15 días; para trabajadores entre 3 y 5 años: un mes, y para trabajadores con más de 5 años: dos meses previos.
Brasil	Cuando se contrata a un trabajador, la empresa tiene que abrir una cuenta bancaria individual (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, FGTS) para los trabajadores. Los empleadores deben depositar mensualmente un 8% del valor del salario. Los trabajadores que voluntariamente pierdan su trabajo no tienen el derecho para recibir recursos del FGTS. La Caja Económica Federal, una institución gubernamental de ahorro y crédito, invierte estos fondos. Los Fondos tienen una tasa mínima de retorno garantizada.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido. En ese mes, el trabajador tiene el derecho a disponer de dos horas de trabajo al día para buscar un empleo.
Chile	Incorporadas en el diseño del nuevo Seguro de Cesantía, que las combina con la operación del Fondo de Cesantía Solidario establecido en 2002.	Los empleadores deben notificar al trabajador un mes antes del despido.
Colombia	Los empleadores deben depositar un mes de salario por cada año en un fondo de capitalización (Fondo de Cesantía). Cuando se produce el despido, los trabajadores reciben el saldo capitalizado, aunque se permiten retiros para mejoras a la vivienda y educación, sobre la base de algunas restricciones.	La legislación establece un período de aviso de 45 días.

(continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

Ecuador	Cuentas Individuales de Indemnización (CII). Se establece que el total del capital acumulado puede ser retirado también en el caso de invalidez, retiro o muerte del asegurado. El trabajador debe registrar desempleo involuntario, contar con un mínimo de 48 contribuciones previas, lo que le permite acceder a un beneficio equivalente al saldo acumulado, que considerad la rentabilidad obtenida.	
Panamá	El empleador aporta el equivalente a un salario por año más un monto compensatorio (que depende de la causal de la cesantía), mientras que para el trabajador los aportes son voluntarios. Se autorizan retiros parciales para financiar vivienda, educación y gastos de salud.	
Perú	Un mes de salario por año de antigüedad. Los empleadores deben efectuar dos depósitos de medio salario mensual (en mayo y diciembre de cada año) en la cuenta de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS) del trabajador. En la actualidad, pese a algunas restricciones, opera una disponibilidad completa de los saldos, con lo que la CTS han llegado a transformarse en parte del salario de los trabajadores, desvirtuándose su sentido original.	
Venezuela (República Bolivariana de)	El empleado tiene derecho a cinco días de salario por cada mes de servicio, y desde el segundo año de antigüedad en el empleo se agregan dos días de salario por cada año de servicio con un límite de treinta días adicionales. Los fondos deben ser depositados cada mes en una cuenta personal de cada trabajador, las que pueden ser acumuladas en un fideicomiso, un fondo de pago de indemnizaciones o en la empresa. Estos depósitos ganan intereses, y pueden ser usados, bajo ciertas circunstancias, como colaterales de préstamos.	La notificación obligatoria varía según la antigüedad del trabajador: <ul style="list-style-type: none"> - Después de un mes de servicio, una semana - Después de 6 meses de servicio: dos semanas - Después de un año de servicio: un mes - Después de 5 años de servicio: dos meses - Después de 10 años de servicio: 3 meses.

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

III. Los seguros de desempleo en América Latina

En este apartado, en primer lugar, se revisan los principales tópicos de discusión sobre potenciales efectos sobre el mercado de trabajo asociados a la operación de los seguros de desempleo. Adicionalmente, se identifican rasgos que caracterizan su funcionamiento en la región y, finalmente, se presentan cambios registrados en su diseño, en orden a identificar sus potenciales efectos en la capacidad de brindar mejor protección en un contexto de aumento del desempleo.

A. Potenciales impactos en los mercados de trabajo

Estos sistemas enfrentan cuestionamientos sobre efectos no deseados que su operación provocaría en el funcionamiento de los mercados de trabajo, los que pueden ser visualizados según el enfoque del *Modelo de Búsqueda*. En efecto, en éste se asume que los salarios están asociados con las características de las ocupaciones, y que en cada caso existen estándares mínimos de contratación en función de requisitos educacionales, de experiencia y entrenamiento. Como distintos empleadores tienen distintos estándares de contratación, habrá una distribución de salarios esperados asociada con cada vacante de trabajo disponible.

Dado que existe información imperfecta, el individuo no conoce cada salario ofrecido por cada empresa o bien el estándar de calificación requerido, lo que activará un proceso de búsqueda para conciliar requisitos con sus habilidades. El trabajador aceptará una oferta de trabajo determinada al contrastar su salario de reserva (o mínimo de aceptación en

función de su nivel de calificación) con el salario ofertado, de modo que si el salario de reserva fuese relativamente alto, el trabajador rechazará más empleos, lo que aumentará la duración esperada del desempleo. Así, altos salarios de reserva conllevan costos mayores por períodos más largos en desempleo, no obstante que podrían originar mayores beneficios por un mayor salario post-desempleo. De este modo, en un mercado con información imperfecta se generará desempleo por búsqueda, y cualquier reducción del costo de permanecer desempleado debería aumentar su salario de reserva y el tiempo de desempleo.

No obstante lo anterior, cabe considerar que cualquier aumento de la necesidad de contar con ingresos corrientes con relación a ingresos futuros, conducirá a más bajos salarios de reserva, y por lo tanto a períodos más cortos de desempleo, y más bajos salarios post-desempleo. De tal forma que aquellos desempleados de familias pobres, por ejemplo, podrían ubicarse en ocupaciones con salarios relativamente más bajos, con mayor frecuencia que individuos igualmente calificados de familias de altos ingresos. Finalmente, las conclusiones principales de este enfoque también pueden ser diferentes si al mismo tiempo aumenta el nivel de calificación, ya que en tal caso, si bien tendería a aumentar el salario de reserva, por otra parte también aumentaría la proporción de puestos de trabajo para los cuales el trabajador estará en condiciones de desempeñar.

Otros potenciales efectos se relacionan con el rendimiento y disciplina laboral, bajo el supuesto de que la protección atenúa el efecto del desempleo en asalariados, lo que afectaría el esfuerzo y disciplina laborales. En todo caso, los efectos serán muy distintos cuando se trate de programas de asistencia a los desempleados o un seguro de desempleo. Así, no es inusual que efectos negativos atribuidos a la operación de los seguros se basen en supuestos errados; especialmente cuando se asume que todos los desocupados tienen derecho a beneficios por tiempo ilimitado, y cuando no se considera que las prestaciones son financiadas por los propios trabajadores asegurados y sus empleadores.

En efecto, una predicción usual es que los beneficios aumenten la utilidad relativa del desempleo, eleven el salario exigido por el trabajador, y reduzcan la probabilidad de que el trabajador se coloque, aumentando así la duración del desempleo. Sin embargo, lo anterior es válido sólo si el beneficio se concede incondicionalmente a todos los desocupados, lo que no sucede en la práctica, pues no tienen derecho a prestación quienes renuncian o han sido despedidos por falta grave; los que no han estado trabajando un tiempo suficiente; los que no han buscado colocación o han rechazado ofertas de empleo adecuadas; y los que han agotado el plazo de su derecho a prestación.

Más bien, es precisamente que para tales desempleados, aceptar una oferta de trabajo resulta más atractivo, ya que ésta es la única manera de adquirir el derecho a percibir una en el futuro. Este efecto, conocido como de habilitación, revela que si existe el riesgo de quedar desempleado en el futuro, lo mejor que se puede hacer para asegurarse contra ese riesgo es volver a trabajar. En consecuencia, el seguro aumentará el ritmo de transición del desempleo al empleo, y se reducirá el período de los desocupados que no tienen derecho a la prestación. Además, el salario de reserva del trabajador irá reduciéndose a medida que se acerque la fecha de término del derecho a prestación.

De este modo, al considerar los requisitos de concesión es posible obtener efectos diferentes; uno adverso en los salarios de reserva y en los esfuerzos por colocarse entre quienes reúnen las condiciones para percibir una prestación y, otro positivo, que en cambio, alienta a colocarse a quienes no las reúnen. Así pues, la protección ante el desempleo tendrá consecuencias ambiguas sobre la duración del desempleo y sobre la tasa de salida de éste, puesto que en definitiva dependerá de las características del sistema de que se trate; es decir, que sea un régimen asistencial o de seguro. En particular, los requisitos fijados por la gran mayoría de los regímenes son suficientes para evitar que las prestaciones aumenten la duración del período de desempleo.

También es necesario considerar que cuando se afirma que la protección ante el desempleo opera como un desincentivo al trabajo, implícitamente se asume que los trabajadores optan entre estar o no estar ocupado, lo que difícilmente es representativo del conjunto de trabajadores. Menor relevancia aún

tendrían estos efectos, si el nivel de los beneficios es bajo y si son percibidos por un corto tiempo; y menos cuando son aplicados en contextos de caídas o estancamiento de la demanda por trabajo.

Otros planteamientos apuntan a que estos sistemas reducirían los incentivos para buscar un nuevo empleo; ya que al encontrarlo dejarían de percibir las prestaciones, lo que se conoce como la “*celada del desempleo*”. Sin embargo, ello podría tener relevancia entre quienes sólo pueden optar por trabajos temporales y de dedicación parcial, y particularmente en el caso de la realidad europea, donde existen prestaciones relativamente más generosas. Por otra parte, y en un contexto como el señalado, de prestaciones altas y por períodos prolongados, se postula que los seguros de desempleo acrecentarían el desempleo de larga duración, ya que evitarían la necesidad de aceptar cualquier empleo bajo cualquier condición. En todo caso, una mayor duración del desempleo podría tener un aspecto positivo si permite un mejor *matching* entre oferta y demanda, lo que podría derivar a futuro en una menor tasa de abandono voluntario del empleo y menor rotación laboral.

Por otra parte, desde el punto de vista de los efectos sobre los costos, se ha postulado que establecer contribuciones sobre la nómina salarial aumenta el costo del trabajo y por ello se reduce el empleo; y si se financia con cargo a los trabajadores, se reduce la remuneración neta, lo que estimula la presión salarial. Complementariamente, también se afirma que las prestaciones favorecerían alzas salariales al mejorar la posición negociadora de los trabajadores. En el extremo inferior de la escala salarial, éstas operarían como un mínimo a la remuneración neta, lo que induciría un alza del conjunto de los salarios, por lo que en el corto plazo aumentarían los costos laborales generando más desocupación.

Finalmente, también se ha argumentado que estos programas favorecerían la informalidad, pues incentivarían la connivencia entre empleadores que quieren eludir los aportes a la seguridad social y asalariados que quieren recibir las prestaciones; especialmente, en países donde el control del cumplimiento con las leyes es débil. Sin embargo, también se ha planteado que el empleo formal, con un determinado número de contribuciones, es una condición que permite acceder a los beneficios, lo cual más bien actúa como un estímulo a la formalización.

En definitiva, si bien la evidencia disponible respecto de los efectos en los mercados de trabajo no permite arribar a conclusiones definitivas, los tópicos planteados contribuyen a poner en evidencia sus posibles debilidades, y acentúa la necesidad de que su operación se enmarque en cuidadosos diseños; beneficios moderados y decrecientes; incentivos que no distorsionen el funcionamiento de los mercados; y esquemas de financiamiento que permitan asegurar el equilibrio en el tiempo. En todo caso, la distinción entre un seguro y un programa de asistencia resulta crucial para identificar sus posibles efectos, así como las propias características de los mercados de trabajo.

B. Funcionamiento de los seguros de desempleo y los mercados de trabajo

La discusión precedente, en especial en los aspectos relacionados sobre la eficiencia del funcionamiento de los mercados de trabajo, así como sobre sus efectos en la equidad, requiere ser contextualizada en el marco que caracteriza a los mercados laborales en América Latina. Por ello, a continuación se analizan sus características principales, las que sirven de base para identificar potenciales efectos de la protección ante el desempleo, analizar las fortalezas de su diseño, y particularmente si los cambios recientes apuntan a fortalecer sus capacidades de ajuste en los mercados y a minimizar costos ante situaciones de crisis.

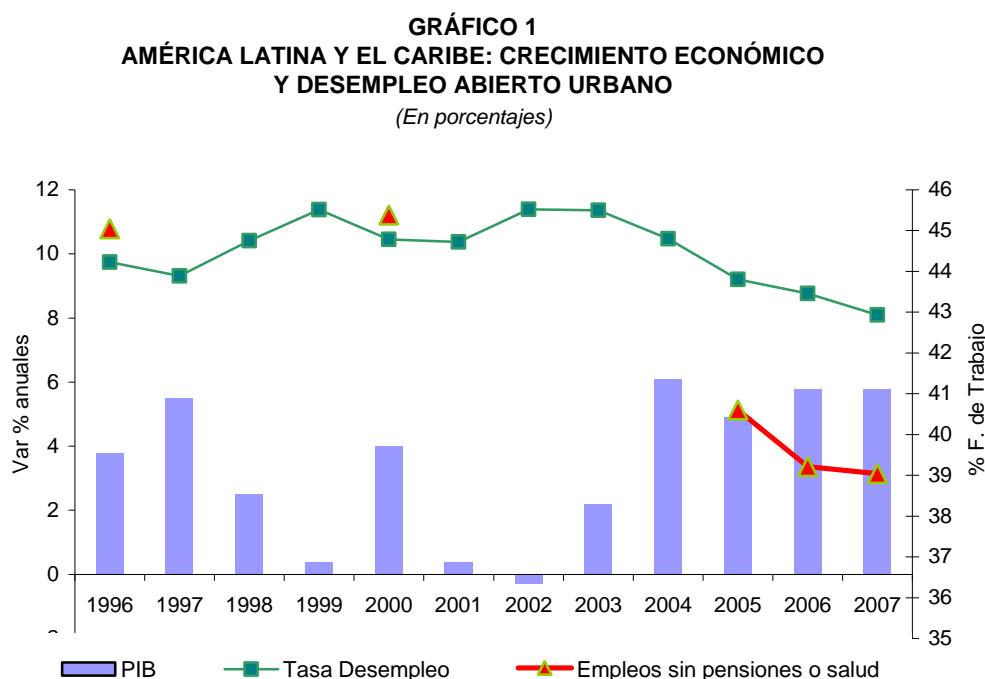
1. Ajuste vía informalidad

Uno de los aspectos que caracteriza al funcionamiento de los mercados de trabajo en la Región, es la existencia de una alta informalidad en el empleo. En el gráfico 1 es posible observar la evolución de tres indicadores claves para el comportamiento del mercado de trabajo en América Latina, para el período

1996–2007, el que se caracterizó por registrar un crecimiento económico sostenido, aunque con fluctuaciones y, desde 2004, una etapa de fuerte aumento de la actividad económica.

En dicho contexto, es posible observar que la tasa de desempleo abierto mostró una disminución sostenida, en especial cuando el aumento de la actividad económica se tornó significativo y persistente; lo que muestra la relación positiva entre el crecimiento económico y la generación de empleo, así como en la reducción de la tasa de desocupación cuando se trata de un proceso sostenido en el tiempo. No obstante lo anterior, es importante destacar que, pese a las importantes fluctuaciones de la actividad económica observadas, la tasa de desempleo se presentó estable, lo que constituye una expresión del tipo de ajuste predominante en estos mercados de trabajo.

En efecto, los antecedentes presentados ponen de manifiesto que la pérdida de ingresos generada por la ausencia de una ocupación, es compensada preferentemente por el desarrollo de actividades informales, lo que en ausencia de protección efectiva a los cesantes, reduce la probabilidad de implementar estrategias de búsqueda de empleo, y refuerza aún más la importancia de la informalidad en el empleo, como mecanismo de ajuste.



Fuente: elaboración propia según OIT (2009).

Adicionalmente, se presenta información sobre la ausencia de cobertura de los sistemas de salud y pensiones en el empleo total, como un indicador próximo de la informalidad señalada. Pese a que se trata de un indicador que presenta limitaciones para representar adecuada el concepto referido, sirve en todo caso, para ilustrar que su importancia en la economía es considerable; alrededor del 45% del empleo, y que si bien el crecimiento económico alto y sostenido es una vía para lograr su disminución, ésta no ha mostrado ser una condición suficiente.

Así, la evidencia presentada sugiere que el ajuste predominante del mercado de trabajo en América Latina opera sobre la informalidad, la que actúa como un *seguro de desempleo implícito*, claramente imperfecto, y que tiene consecuencias no deseadas sobre la eficiencia económica y el

desarrollo de actividades productivas del país. En efecto, una economía que opera en un contexto de intensa competencia internacional como el actual, precisa intensificar sus esfuerzos para consolidar una posición competitiva en los mercados sobre la base de genuinos aumentos de productividad. Sin embargo, la elevada y persistente informalidad atenta directamente sobre las posibilidades de desarrollar una senda de crecimiento productivo, pues implica distraer recursos en actividades con escaso o nulo aporte al producto. A su vez, la actividad empresarial se ve enfrentada a una competencia desleal, a escasez de mano de obra calificada y a un ambiente de incertidumbre que aumenta el riesgo para las decisiones de inversión y de expansión productiva. La informalidad provoca distorsiones que alejan a las economías de la eficiencia.

También afecta la necesaria disciplina fiscal y el financiamiento de políticas públicas destinadas no sólo para mejorar la eficiencia de la gestión estatal, reforzar la capacidad productiva de la economía y la regulación eficiente de los mercados, sino que también deteriora la capacidad para implementar políticas sociales, especialmente las destinadas a mejorar las oportunidades para los grupos más vulnerables de la población. Finalmente, reduce las posibilidades de los trabajadores para constituir y desarrollar organizaciones representativas y, más aún, afecta su capacidad para negociar condiciones de trabajo, y para arribar a acuerdos con otros actores sociales en aspectos decisivos de la vida nacional.

Además, dicha modalidad de ajuste aborta en gran medida el alcance de la protección hacia segmentos más desprotegidos de los mercados de trabajo, ya que este tipo de programas no constituye una red de seguridad para los trabajadores más pobres, pues tienden a beneficiar a asalariados de los deciles medios de ingresos⁵. Es más, un seguro de desempleo que se financie con un alto componente de aportes estatales tendría relativamente mayores efectos regresivos, si su principal efecto fuese proporcionar protección a grupos de trabajadores de mayores ingresos.

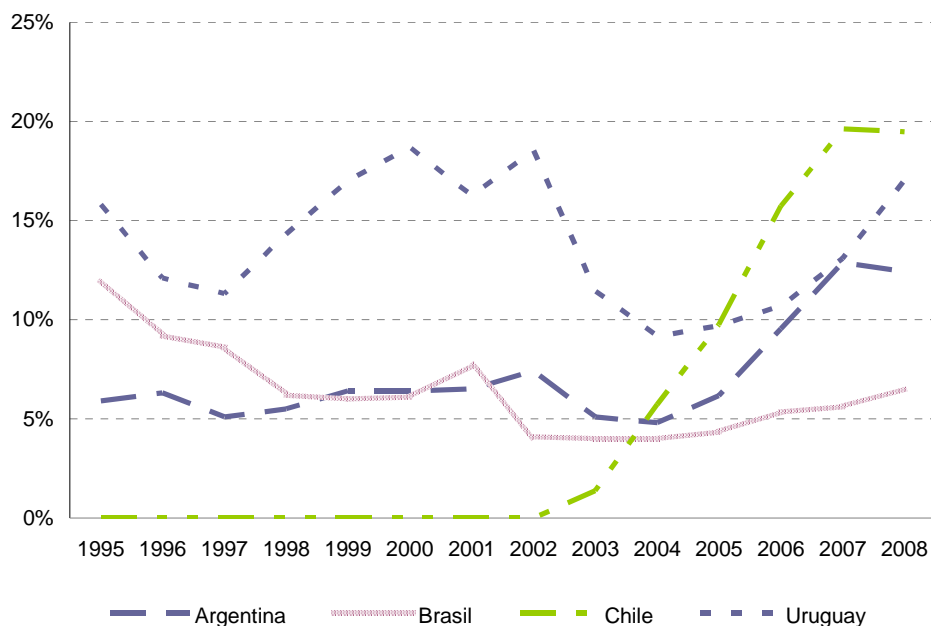
a. Escasa cobertura de los Seguros de Desempleo

Un segundo aspecto a destacar en la relación y efectos de estos sistemas en el mercado de trabajo, es el de la cobertura efectiva. Para estos efectos, se presentan en el gráfico 2, los niveles y evolución de la cobertura, medida como el número de beneficiarios de los programas respecto del total de desocupados en cada año.

Los resultados presentados son elocuentes al mostrar los bajos niveles de cobertura de los distintos sistemas, y ello se explica porque estos operan sobre bases contributivas, lo que supone la existencia de una relación asalariada y formal; es decir, regida por un contrato de trabajo, normalmente escrito, y bajo condiciones que puedan ser verificables por el organismo administrador del sistema. Adicionalmente, suponen la existencia de una relativa estabilidad en el empleo, debido a que usualmente los Seguros operan con condiciones de elegibilidad para el otorgamiento de los beneficios, basadas en la existencia de un mínimo de contribuciones periódicas. Finalmente, si se considera que la duración de los beneficios es limitada en el tiempo (generalmente establecida en función de la duración promedio de la cesantía), muchos trabajadores que agotan su derecho al beneficio, difícilmente lograrán reunir las condiciones de otorgamiento cuando los países enfrentan situaciones de desempleo prolongado.

⁵ Mazza (2000).

GRÁFICO 2
COBERTURA DE SEGUROS DE DESEMPLEO EN ARGENTINA,
CHILE Y URUGUAY, 1995-2008
(En porcentaje del total de desocupados)



Fuente: Cuadro 1, Anexo.

En el gráfico 2, se ha presentado la evolución de la cobertura de cuatro países a los cuales fue posible acceder a información respecto de sus beneficiarios: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Los resultados muestran que el seguro que registra mayores niveles de cobertura es el uruguayo, y en situaciones de alto desempleo, como entre 2000 y 2003, y 2008, ésta se ha elevado hasta alcanzar proporciones cercanas al 20% de los desocupados⁶.

En los casos de Argentina y Brasil, también se registra este efecto de baja cobertura. En el caso Argentino, el seguro de desempleo fue desplazado en la práctica, por la puesta en operación del masivo programa de transferencias de ingresos: jefes y jefas de hogar, el que operó durante varios años de la presente década. Ambos sistemas muestran aumentos en su cobertura en los últimos años del período, aunque en 2008, sus trayectorias se verifican en un contexto e aumento del desempleo.

Finalmente, en Chile, la información presentada corresponde a los beneficiarios cubiertos por el Seguro de Cesantía, el que inició su puesta en marcha en octubre de 2002, y que desde entonces ha comenzado a sustituir al Subsidio de Cesantía, el que proporcionaba transferencias monetarias con cargo a rentas generales, y que se caracterizaba por bajos niveles de prestaciones y escasa cobertura. Como es posible observar, este Sistema ha mostrado una trayectoria ascendente en su cobertura en sus primeros años, hasta alcanzar un 19,6% en 2008, lo que se relaciona directamente con el creciente proceso de afiliación de los trabajadores asalariados regidos por el Código del Trabajo. En 2008, al igual que en los casos de Argentina y Brasil, dicha tendencia se aminora al operar en un contexto económico caracterizado por importantes alzas en la desocupación.

⁶ En 2009 se habría superado dicho porcentaje de cobertura.

b. Falta de integración con otros programas

Como ocurre en la gran mayoría de los países de la región el sistema de seguro de desempleo funciona en forma totalmente separada del régimen de indemnizaciones por despido. Esto es, un trabajador despedido tiene el derecho a cobrar, en una primera instancia, su indemnización y, en forma posterior, en caso de permanecer desempleado, recibe los beneficios del seguro de desempleo. Esto puede operar como un desincentivo a cobrar los beneficios del seguro, lo cual contribuiría a explicar la baja cobertura, más aún si, el beneficio correspondiente a la indemnización puede llegar a representar más del 70% de los beneficios totales a los que accede el trabajador. Además, los requisitos para el acceso al beneficio de las indemnizaciones son menos restrictivos que los requisitos de acceso al seguro.

En Brasil, es el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) el que opera como un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones basado en cuentas individuales que cada empresario abre para sus trabajadores, y donde se deposita mensualmente una cotización correspondiente al 8% de las remuneraciones. En el caso del despido sin causa justa, el empleador debe pagar una multa de 40% sobre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador despedido. Si se comparan los beneficios del Seguro con los beneficios del Fondo, se obtiene como resultado que, en general, para los trabajadores con mayores salarios o con un mayor período de antigüedad en el empleo, los beneficios del FGTS superan ampliamente a los del seguro de desempleo. Y ambos beneficios se reciben en forma independiente, sin que exista ningún tipo de conexión entre ellos.

c. Costo de la indemnización y efectos posibles

Una de las razones que permiten explicar el menor desarrollo de los seguros de desempleo en América Latina, es la significativa importancia de las *indemnizaciones por despido*, como mecanismo de protección. Al respecto, son variados los estudios que han buscado evaluar los efectos de estas instituciones; ya sea sobre el empleo, la rotación laboral, la duración del desempleo así como sobre su impacto sobre las características de las ocupaciones. En particular, cabe considerar el estudio de Heckman y Pagés (2003) en el que, utilizando información sobre las regulaciones existentes en 17 países de América Latina y 23 países de la OECD, calculan el costo esperado asociado al término de un contrato en cada país, expresado en salarios mensuales.

CUADRO 4
COSTO DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO, CUENTAS
INDIVIDUALES Y PRE - AVISO

(En salarios mensuales)

Grupos de Países	Pre - Aviso	Indemnizaciones por despido	Contribuciones en cuentas individuales
América Latina	0,63	2,46	2,42
Otros países	0,89	0,82	0,00

Fuente: Heckman y Pagés (2003).

El resultado principal, que se presenta en el cuadro 4, muestra que en América Latina los principales costos se derivan de la existencia de las indemnizaciones por despido, mientras que en el resto de los países considerados, en los que no se verifica el uso de cuentas individuales, es el Pre – Aviso el instrumento que aporta un mayor costo. Tales resultados inducen a los autores a concluir que América Latina impone altas restricciones al término del contrato; cerca de cinco salarios mensuales más que en el caso del resto de los países considerados, lo que tendría efectos negativos sobre el empleo, aumentaría la rotación laboral y afectaría la duración del desocupación.

Sin embargo, estas conclusiones deben ser consideradas con precaución ya que, como lo señalan los propios autores, la información utilizada es restringida, aunque, los resultados señalados tienden a

converger con otros estudios de casos⁷. Al respecto, Bertranou (2002)⁸, al analizar los resultados por países de América Latina, advierte que el problema es más complejo ya que, por ejemplo, si bien Brasil cuenta con un Seguro de Desempleo, Indemnizaciones por Despido y un Fondo Individual de Compensación por Despido, al mismo tiempo presenta el más bajo Índice de Seguridad Laboral; mientras que Ecuador que también presenta los tres instrumentos mencionados, registra el Índice más alto entre el conjunto de países. Lo anterior sugiere que la asociación entre la existencia de estas instituciones con rigideces en el mercado de trabajo no es lineal, y que es necesario tener en cuenta los vínculos concretos que se establecen entre éstos en cada país.

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

Por su parte, en cuanto a las Cuentas Individuales por Despido, estas se han planteado como una alternativa a las Indemnizaciones por Despido. En efecto, las indemnizaciones aparecen regularmente asociadas con efectos no deseados, tales como forzar renuncias, despidos anticipados y conductas orientadas a provocar el despido como una única vía para obtener tales prestaciones. Adicionalmente, las disputas laborales sobre la materia constituyen regularmente la mayor carga de trabajo de los juzgados laborales en América Latina, lo que muestra que este beneficio, en muchos casos, no necesariamente es recibido por los trabajadores o, al menos, en el momento en que efectivamente se requiere.

d. Efectos de las cuentas individuales

Las Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo, por su parte, presentan la ventaja de internalizar en los trabajadores el costo de los beneficios de desempleo, ya que forman parte de su patrimonio, con lo que se evita el riesgo moral presente en muchos esquemas de seguro, y por lo mismo también presentan ventajas respecto de las Indemnizaciones. En efecto, los beneficios derivados de las indemnizaciones se hacen efectivos sólo una vez que la relación de trabajo concluye, y no obligan al empleador a efectuar depósitos regulares y no existen exigencias legales para que las empresas constituyan reservas reales destinadas a asegurar su pago⁹.

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

Entre las desventajas, se anota la existencia de restricciones de liquidez, la que puede inducir a una baja valoración de los fondos acumulados por parte de los trabajadores, y en consecuencia generar incentivos para promover acuerdos destinados a sobreutilizar los recursos acumulados, mediante la simulación de despidos. Al respecto, la experiencia de Brasil muestra la existencia de este comportamiento no deseado, así como también en Perú, donde producto de la autorización de retiros de la CTS, la protección al desempleo se ha diluido para transformarse en la práctica en un aumento del salario líquido.

No obstante lo anterior, una de las mayores incertidumbres respecto de las Cuentas Individuales es su capacidad para proporcionar una cobertura suficiente y beneficios adecuados. En efecto, en estos casos, no existe garantía que el saldo disponible sea suficiente para financiar frecuentes o extensos episodios de desempleo, y ello constituye el fundamento principal para concebirlas como un componente de un sistema integrado de instrumentos de protección ante el desempleo, que permita garantizar beneficios definidos.

⁷ Saavedra y Torero (Perú, 2000), Mondino y Montoya (Argentina, 2000) y Kluger (Colombia, 2002).

⁸ "La Experiencia Latinoamericana" en "El Seguro de Desempleo" Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS, Santiago de Chile.

⁹ Esta característica presente en el sistema de indemnizaciones por despido, que anticipa problemas de liquidez cuando deben hacerse efectivas, e induce la reproducción de comportamientos no deseados orientados a evitar su pago (Kluger, 2000).

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

IV. Cambios recientes en los seguros de desempleo¹⁰

Los Seguros de Desempleo permanecieron inalterados entre 1990 y 2000, y sólo algunas reformas paramétricas se registraron en algunos casos. Sin embargo, en los últimos años, a las anteriores se han sumado nuevos cambios paramétricos en Argentina, Brasil y Venezuela, un conjunto de importantes modificaciones en Uruguay, cambios estructurales en Chile. A éstas se han agregado, desde 2008, una serie de medidas destinadas a atenuar o evitar el aumento del desempleo en la región.

A. Argentina

Hasta 2000 no se efectuaron reformas de carácter general al funcionamiento del Seguro, pues continuó vigente la Ley 24.013 de 1991, aunque se registraron algunos cambios administrativos como la modificación de la fórmula de cálculo del salario de referencia para determinar los beneficios (decreto 51/99), extendiendo el plazo de medición hasta 36 meses, en el caso en que el trabajador no hubiese recibido normalmente sus remuneraciones en los últimos seis meses previos al término del contrato.

De los cambios más recientes, el primero se registró en 2001, al extender la cobertura a los trabajadores de la construcción, y en 2004, cuando ésta también se comienza aplicar a trabajadores agrícolas, como se informa en el cuadro 3. También se consignan modificaciones en la determinación de los beneficios mensuales y los topes, así como en condiciones de elegibilidad para los trabajadores eventuales.

¹⁰ El caso de Ecuador no es analizado en la sección de cambios, ya que no se dispuso de información al respecto, así como tampoco a información cuantitativa de sus beneficiarios.

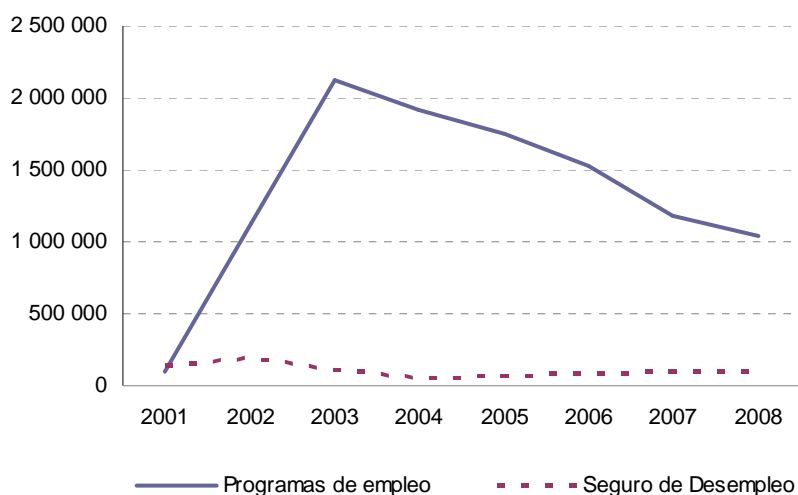
No obstante lo anterior, el principal programa que operó en Argentina en un crítico contexto económico y social, fue la implementación del programa de ingresos denominado *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), destinado a lograr objetivos más amplios que los de un seguro de desempleo, ya que fue orientado a la reducción de la pobreza y el desempleo, e incentivar la demanda interna, estancada tras más de dos años de recesión y la crisis de la salida de la convertibilidad. El Programa preveía una transferencia de un monto fijo de dinero de \$150 para los jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años de edad; y los beneficiarios se comprometían a realizar una contraprestación laboral o cursos de capacitación así como también realizar los controles de salud y asistencia escolar para los menores. La contraprestación consistía en participar en trabajos comunitarios de 20 horas semanales o de actividades de formación.

Si bien el diseño inicial del Plan, que había comenzado a gestarse en el año 2000, había previsto en un principio la inclusión de unos 500 mil beneficiarios, el difícil contexto económico de esos años, 25% de desocupación y un 47% de informalidad laboral, llevó a que estos alcanzaran rápidamente los 2 millones en 2002, como es posible apreciar en el gráfico 3. Este Programa incluyó no sólo a trabajadores asalariados e independientes informales, sino también a un número muy importante de mujeres previamente inactivas.

La magnitud de los fondos destinados al Programa alcanzó los US\$ MM1.000 anuales (1% del PBI y 5% del Presupuesto nacional). A partir de 2003, la incipiente recuperación económica iniciada en la segunda mitad del año anterior comenzó a profundizarse, y con ello el número de beneficiarios comenzó a descender sostenidamente.

GRÁFICO 3
BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURO DE
DESEMPLEO EN ARGENTINA, 2001-2008

(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia según Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2009.

En un contexto de recuperación económica el PJJHD fue reorientado con el objetivo de transformar programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Así, en 2004 se creó el *Programa Familias*, el que con un esquema de transferencias monetarias similar al del PJJHD, pero sin la exigencia de una contraprestación laboral, busca proteger a grupos más vulnerables, mientras que para el resto de los beneficiarios se creó el *Seguro de Capacitación y Empleo*, destinado a implementar un esquema de políticas activas para la búsqueda de empleo, actualización de sus competencias laborales e inserción laboral. Su objetivo es el de generar las

condiciones adecuadas para el traspaso de una política de contención planteada por el PJJHD, a políticas activas, con acento en el desarrollo económico regional, y con base en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.

B. Brasil

Este sistema opera desde 1990 con una fuente de recursos definidos a partir de la creación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), e integra asistencia financiera con apoyo a la búsqueda de empleo a través de servicios de intermediación, programas de capacitación profesional e inversiones para creación de empleo.

Respecto de los principales cambios registrados, destaca la reforma en la década de los años noventa, que correspondió a la Ley 8900 de 1994, mediante la cual se aumentó desde 4 a 5 el número máximo de pagos que un beneficiario puede recibir. Más recientemente, se verifican cambios paramétricos, los que de acuerdo con el *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, 2008, se habría registrado desde 2002, y abarcan aspectos como la definición de los beneficios en cuanto a sus montos en función de los ingresos previos al desempleo y los límites de estos, establecidos en función de un número de salarios mínimos determinado.

Finalmente, en marzo de 2009, y con el objetivo de generar un efecto anticíclico en un contexto de aumento del desempleo, el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para aquellos trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis, tales como minería y siderurgia. Así, se estima que 216.500 trabajadores se beneficiarán de esta medida, lo que representará un costo equivalente a 0,013% del PIB¹¹.

Como fuera destacado con anterioridad, el Seguro de Desempleo brasileño también presenta una cobertura reducida, ya que se trata de un sistema contributivo que opera en un mercado de trabajo en el cual sólo un 35% de la fuerza de trabajo es asalariada con registro; de los cuales sólo 2/3 cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad; es decir, contar con a lo menos seis meses de contribuciones durante los últimos tres años. Ello explica que dicha cobertura se sitúe en sólo un 6,5% del total de desocupados en 2008.

Finalmente, en cuanto a las características de los beneficiarios, en el caso de Brasil se advierte que se trata de trabajadores con baja escolaridad y que pertenecen a familias de bajos ingresos, principalmente, lo que le diferencia de la situación en países en desarrollo en los cuales el desempleo y su búsqueda, sólo puede ser financiada por trabajadores de más altos ingresos.

C. Chile

A partir de octubre de 2002, comenzó a operar el Seguro de Cesantía en Chile, de base contributiva, y con un diseño mixto compuesto por un fondo de reparto (Fondo de Cesantía Solidario, FCS) y un sistema de Cuentas de Ahorro Individual para el desempleo, que busca reforzar las debilidades asociadas con los sistemas de reparto puro, ya que comparte el financiamiento de los beneficios con el saldo acumulado en la cuenta individual, y sólo una vez que dicho saldo se agota, entra en operación el FCS.

Las Cuentas Individuales de Cesantía se financian por contribuciones de los propios trabajadores asegurados y de sus empleadores. La tasa de contribución para estos fines es de un 2,2% de la remuneración del trabajador (un 1,6% de cargo del empleador y un 0,6% de cargo del trabajador), lo que le permite capitalizar aproximadamente un 30% de salario mensual por cada año de cotización. Por su intermedio quedan cubiertas todas las contingencias que dan término a una relación de trabajo. De este modo, en los casos de renuncia o despido, quien adquiere la condición de cesante podrá girar la totalidad de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía, de manera diferida, en un máximo de

¹¹ Véase Berg (2009), op cit.

cinco meses. En caso de jubilación o incapacidad laboral se podrá disponer de tales recursos, mediante un único giro, y si se trata de un caso de muerte del trabajador, los fondos pasarán a sus beneficiarios. Por último, los trabajadores con contratos de temporada están sujetos a un ahorro individual obligatorio, mediante contribuciones equivalentes a un 3% del salario imponible, de cargo del empleador.

El Sistema garantiza un nivel mínimo de protección social mediante financiado por el FCS, que actúa en caso de insuficiencia de la cuenta individual de cesantía, el que es financiado por el conjunto de empleadores que tienen trabajadores asegurados y el Estado. Los primeros contribuyen a través de cotizaciones periódicas, que ascienden al 0,8% de la remuneración de cada trabajador y el segundo, por medio de un aporte mensual constante, definido en la Ley, y los beneficiarios tienen acceso a subsidios de carácter social y acciones de políticas activas de empleo, con cargo a recursos públicos.

Para acceder a los beneficios, se requiere de un período mínimo de doce cotizaciones, por las cuales el trabajador cesante tiene derecho a un girar desde su cuenta individual. Para acceder al FCS, en cambio, el requisito es registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el período anterior al despido; haber sido despedido por causal no imputable al trabajador; que los recursos de la cuenta individual sean insuficientes para obtener un mínimo de beneficios establecidos en la ley; mantener la condición de cesante al momento de solicitar los beneficios monetarios, y estar realizando búsqueda activa de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo o participar de la capacitación laboral financiada por el Estado. Los trabajadores con contratos a plazo o por temporada, para acceder a las prestaciones económicas requieren de un período de sólo seis cotizaciones previas, lo que les permite retirar el total de su saldo acumulado en un único giro.

Este sistema ha registrado un rápido crecimiento de la cobertura, cerca a un 66,6% del total de asalariados en promedio en 2008¹², y se explica principalmente por el mecanismo de incorporación obligatoria, que opera automáticamente una vez que se suscribe un nuevo contrato de trabajo, y especialmente por la extendida utilización de contratos a plazo, lo que ha puesto en evidencia la alta rotación laboral que registra el mercado de trabajo chileno. Ello permite explicar, además, que el tipo de contrato predominante sea el de corta duración, y que la causal de cesantía más común sea la de término del contrato.

Dicha modalidad de ingreso ha derivado adicionalmente en una alta acumulación de recursos en el Fondo de Cuentas Individuales, así como en el pago de prestaciones, especialmente las correspondientes al régimen especial para trabajadores con contratos a plazo. Por las mismas razones, el FCS ha mostrado acumulación creciente de recursos, debido a la menor incorporación de cotizantes con contratos indefinidos y, especialmente porque en los casos de despido por necesidades de la empresa, el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas previas, ha operado como una fuerte restricción de diseño.

En base a lo anterior, en 2008 se diseñó un conjunto de reformas destinadas fundamentalmente a aumentar la cobertura del Seguro de Cesantía, así como mejorar la calidad de sus beneficios. Los contenidos de dicha reforma, aprobados en el presente año, y que se comenzaron a regir a partir de mayo pasado, son los siguientes:

- Acceso a dos pagos con cargo al FCS a trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado, con tasas de reemplazo de 35% y 30% para el primer y segundo pago, respectivamente. Si bien la tasa de cotización global se mantiene en un 3%, se destinarán 0,2 puntos porcentuales al FCS.
- Se flexibilizó el acceso al FCS. Para los trabajadores a plazo indefinido, se reemplaza la condición de contar con 12 cotizaciones continuas a la de tener al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses contado desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas con el mismo empleador. Para los trabajadores contratados a plazo, se otorga el derecho al FCS bajo las mismas nuevas condiciones de los trabajadores con contratos indefinidos.

¹² La cobertura efectiva es mayor, ya que este sistema está diseñado para proteger a los trabajadores asalariados que se rigen por el Código del Trabajo.

- Ajuste anticíclico. Se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos 4 años, más 1 punto porcentual. El monto de estos, independientemente del tipo de contrato, será el equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron en forma extraordinaria, los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.
- La Bolsa Nacional de Empleo, se traspa al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y se licita su administración, con el objetivo de mejorar el apoyo a la reinserción laboral.

Adicionalmente, se adoptaron tres medidas complementarias en las que se incorporó la participación del Seguro de cesantía, en el marco de lo dispuesto en el “Acuerdo Nacional por el empleo, la capacitación y la protección laboral”, para enfrentar la coyuntura actual de aumento del desempleo.

1. Permiso para capacitación laboral

Como alternativa al despido, y en forma voluntaria, el trabajador y su empleador podrán acordar un permiso de hasta 5 meses durante los cuales el trabajador no prestará servicios, y asistirá a cursos de capacitación, percibiendo prestaciones monetarias equivalentes al 50% de las rentas de los últimos 6 meses, con tope de \$190 mil¹³. Conservará el acceso a la salud, y a las asignaciones familiares si tuviera derecho, recibirá un subsidio de transporte por día de asistencia a los cursos, y el contrato de trabajo seguirá vigente, junto con todos sus derechos.

Los pagos mensuales al trabajador se realizarán combinando un aporte del empleador y del Seguro de Cesantía, cuya cobertura se mantendrá si el contrato concluye durante o después del permiso para aquellos trabajadores que cumplen con los requisitos de acceso. Puede acceder a este beneficio cualquier trabajador que esté afiliado al Seguro de Cesantía, que cuente con contrato a plazo indefinido, y que registre 6 cotizaciones continuas vigentes a la fecha de la postulación. Las cotizaciones previsionales serán pagadas por el FCS.

Esta medida se mantendrá vigente hasta de julio de 2010, y el empleador, mientras el trabajador haga uso de ésta, una cotización adicional a la cuenta individual, de 10%, 20%, 30% y 40% del beneficio, en los meses segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente. Además, el empleador deberá financiar las cotizaciones de la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Los beneficios se financian por tres vías: a través del Fondo de Cesantía Solidario, su cuenta individual del seguro de cesantía y aportes del empleador. En el caso de la capacitación pueden concurrir los aportes hechos por la empresa a su OTIC con cargo a la franquicia tributaria reconocida por el Estado.

2. Seguro de cesantía para trabajadores con contratos temporales

Se estableció que los trabajadores contratados a plazo, obra, trabajo o servicio podrán beneficiarse del FCS, y que para ello se entenderá que las cotizaciones continuas o discontinuas efectuadas al Seguro durante los 24 meses anteriores al 1° de mayo de 2009 cuentan para lograr el cumplimiento de los requisitos de acceso. Con esta medida, que adopta por una sola vez, se busca otorgar el acceso a estos trabajadores en el actual contexto de crisis, y estará en vigencia hasta junio de 2010. Así, se flexibiliza el acceso de estos trabajadores al FCS, ya que excepcionalmente se ha establecido que no se les requerirá que las cotizaciones requeridas hayan sido efectuadas el FCS, sino que bastará que hubieran sido realizadas en la Cuenta Individual de Cesantía (CIC).

Los beneficios serán idénticos a los que reciben los trabajadores con este tipo de contrato que acceden a los beneficios del Seguro de Cesantía, es decir, a dos pagos por montos equivalentes al 35% y 30% de la remuneración imponible de los últimos 6 meses, con límites máximos de beneficio de \$133.000 y \$ 114.000, respectivamente. Además, si la tasa de desempleo que se reporta en el segundo mes del beneficio está un punto porcentual por sobre su promedio de los últimos cuatro años, estos

¹³ Equivalentes a US\$ 532 aproximadamente.

beneficiarios podrán tener dos pagos adicionales equivalentes a un 25% de su remuneración imponible, con máximos de \$95.000 cada uno.

Finalmente, para mantener dichos beneficios, el trabajador debe mantener la condición de desempleado y, además, asistir cada mes a la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) de la municipalidad de la comuna en que está inscrito para acreditar su condición y estar disponibles para aceptar ofertas de empleo o capacitación. De lo contrario, el beneficio será suspendido.

3. Becas Fondo Cesantía Solidario

Mediante este instrumento se busca capacitar a beneficiarios del FCS para mejorar sus competencias laborales y facilitar su reinserción a un empleo o actividad de carácter productivo. Estas Becas consideran i) el financiamiento total o parcial de un curso de capacitación por un monto máximo de \$180.000 por curso y persona, dependiendo de la duración del curso; y ii) un Seguro en caso de accidentes, contratado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

D. Uruguay

Un amplio conjunto reformas se acordaron en 2008 en Uruguay, las que han modificado un conjunto de parámetros claves para su funcionamiento. En efecto, cinco ámbitos principales abordan los cambios implementados¹⁴:

- a) Extensión del goce del beneficio para los trabajadores mayores de 50 años de edad, con casual despido o suspensión. A partir de febrero del presente año, para estos beneficiarios se duplica el período de goce del beneficio, hasta un año. El monto pagado se escalona en los primeros seis meses y, a partir del 7º mes, percibirán 40% del salario.
- b) Un aspecto que interesa destacar es la existencia en el esquema uruguayo de la “*suspensión del contrato*” como causal de beneficio. En un contexto de caídas de la actividad económica y de aumento del desempleo, esta figura muestra efectividad ya que permite evitar, al menos temporalmente, el despido¹⁵, pues en tal caso, los trabajadores serán resarcidos con la diferencia entre el monto del subsidio calculado, y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se brinda el Subsidio de Desempleo. En todo caso, se introdujo una modificación en la duración del subsidio en el caso de la causal suspensión, al reducirse su duración máxima a cuatro meses o 48 jornales.
- c) También se modificó el esquema de beneficios por uno de prestaciones decreciente, con el objetivo de disminuir el impacto inicial de la reducción de ingresos y de estimular la búsqueda de empleo, distinguiendo según el tipo de remuneración así como la causal que genera la cesantía.
- d) Se aseguró su articulación con políticas activas, al establecer la obligatoriedad de cursar tomar cursos de capacitación para quienes perciban el subsidio. Así, un beneficiario que habiendo transcurrido la mitad del tiempo previsto de prestaciones no asista a cursos de capacitación, perderá su condición.
- e) Se refuerza el carácter anticíclico del Sistema, por la vía de aumentar desde 6 a 8 meses (o 90 jornales) de cobertura la duración del subsidio, en caso de recesión. En tal caso, los beneficios equivalen a un 40% del salario previo en el caso de trabajadores con remuneración mensual y nueve jornales para los trabajadores con remuneración por día u hora.

¹⁴ Véase Casanova (2009).

¹⁵ En 2009, un 37% de los beneficiarios ha obedecido a esta causal.

E. Venezuela

En este caso, y producto de una omisión al promulgarse la Ley Orgánica de Seguridad Social (31/12/2002), se derogó un artículo del Decreto que regulaba el Subsistema de Paro Forzoso, sin crear al mismo tiempo un régimen transitorio. Así, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró, mediante sentencia del 2 de Marzo de 2005, la ultra actividad del mencionado Decreto, entrando nuevamente en vigencia, a partir de la fecha de dicho pronunciamiento¹⁶.

En dicha sentencia se ratificó la vigencia de la base de cálculo de la contribución por Paro Forzoso, con un aporte equivalente al 2,5% del salario utilizado para el cálculo de las cotizaciones al IVSS, de los cuales el 2% es aportado por el patrono, y el 0,5% por el trabajador. Para estos efectos, y según se estableció en el Artículo 132 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social¹⁷, el límite máximo no será ya de 20 salarios mínimos, sino de 5 salarios mínimos urbanos vigentes. Adicionalmente, se consideró como trabajadores protegidos a: “todos los trabajadores, Aprendices, Trabajadores Domésticos, a domicilio, rurales, deportistas profesionales, afiliados al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social”.

En efecto, en cuanto al financiamiento de las prestaciones, la Ley de Régimen Prestacional de Empleo¹⁸ estableció que la cotización será del dos coma cincuenta por ciento (2,5%) del salario normal devengado por el trabajador, trabajadora o aprendiz en el mes inmediatamente anterior a aquel en que se causó, correspondiéndole al empleador o empleadora el pago del ochenta por ciento (80%) de la misma, y al trabajador o trabajadora el pago del veinte por ciento (20%) restante.

Para el caso de los trabajadores y trabajadoras no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio, deberán pagar el monto íntegro de la cotización prevista en este artículo. En estos casos, el Estado podrá subsidiar hasta el cincuenta por ciento (50%) de esta cotización, en los casos de trabajadores o trabajadoras de bajos ingresos económicos, mediante resolución especial.

¹⁶ Girán Abogados y Asociados (2009).

¹⁷ Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

¹⁸ Observatorio Venezolano de Seguridad Social.

V. Efectos esperados de las reformas

La información presentada en los capítulos anteriores, permite contar con un panorama general sobre las características generales de los seguros de desempleo en la región, los límites que enfrentan para extender su cobertura y beneficios ya sea por sus propios aspectos de diseño así como por la modalidad de ajuste predominante en los mercados de trabajo por la vía de la informalidad, y los cambios que se han registrado en los últimos años.

En el cuadro 5 se sintetizan estas últimas, las que van desde ajustes paramétricos a reformas de simultáneas en diversos ámbitos, como en Uruguay, y de carácter estructural como en Chile, y sirven de base para analizar sus orientaciones de dichas reformas, así como para prever acerca de sus posibles efectos ya sea sobre la propia capacidad de los Sistemas en mejorar su efectividad, así como sobre su impacto en el funcionamiento de los mercados de trabajo.

Un primer aspecto a destacar de las experiencias recientes, es el de *insuficiencia de cobertura*. El caso argentino es especialmente claro en esta materia, al punto en que al enfrentar un período de alto y persistente desempleo, el Seguro de Desempleo fue sustituido en la práctica por un masivo programa de transferencias monetarias. Así, en 2002, de los cerca de 3 millones de desempleados, sólo un 7,4% de ellos estaba cubierto por el seguro de desempleo, y una proporción menor aún había podido contar con las indemnizaciones por despido. Sin embargo, el Programa de Jefes y Jefas de Hogar proporcionaba ingresos a algo más de 2 millones de personas¹⁹.

¹⁹ Kritz (2002).

Junto con los problemas de informalidad ya destacados, la existencia de alta rotación en el empleo, y la persistencia de un masivo desempleo, reduce las posibilidades de estos Sistemas para proporcionar una cobertura completa y adecuada, ya que muchos cesantes no habrán contribuido previamente, otros no contarán con todos los requisitos exigidos para acceder a los beneficios y, muchos otros habrán agotado el derecho a percibir sus prestaciones.

En este sentido, parte de las reformas identificadas en los últimos años apuntan a mejorar esta deficiencia incorporando a trabajadores que normalmente se desempeñan como asalariados, cumpliendo así con el requisito de disponer de una base contribuciones regulares, pero que presentan dificultades derivadas de la transitoriedad de los empleos. Estos son los casos de Brasil, Chile y Uruguay, aunque en este último ya existían normas al respecto. Sin embargo, las mayores dificultades se plantean en aquellas iniciativas en las que se busca incluir bajo un mismo régimen a trabajadores por cuenta propia, puesto que en tales casos se requiere de un instrumental apropiado que permita verificar la ocurrencia de la cesantía, y sus causas. Es por ello que una especial atención amerita la reforma en Venezuela, puesto que junto con la obligatoriedad de cotizar que se ha establecido para estos grupos de trabajadores, se establece un aporte estatal que permitiría financiar hasta un 50% de la cotización, el que operaría como un incentivo que requiere ser evaluado en su efectividad, y en sus efectos sobre la informalidad.

Un segundo ámbito de las reformas identificadas es el de las *condiciones de acceso* a los beneficios, así como la estructura de estos, donde destacan las experiencias de Chile y Uruguay. En efecto, si bien se trata de diseños distintos como ha sido puntualizado previamente, un conjunto de disposiciones tienden a racionalizar los requisitos de acceso; ya sea eliminando normas que impedían un mayor acceso al componente solidario o extendiendo el derecho a éste para trabajadores con contratos a plazo, en el caso de Chile o estableciendo detallados requisitos de aportes previos, ajustando el tiempo para reunirlos, diferenciando según actividades económicas, y modalidades de pago, y causales como en Uruguay. A lo anterior, se agrega la duplicación del período de goce de beneficios para los trabajadores de 50 años o más. Todas estas medidas buscan mejorar la eficacia de la protección. Adicionalmente, ambos Sistemas ahora cuentan con una estructura de beneficios decrecientes, la que debería tener positivos efectos en estimular la búsqueda de empleo, y en reducir presiones sobre el financiamiento por una sobreutilización de los esquemas de protección.

Por último, en este ámbito cabe tener en cuenta que en el caso de Chile se ha verificado un significativo aumento de la cobertura, lo que se explica en gran medida, porque puede proporcionar beneficios a todo evento: es decir, sea cual sea la causal de término de la relación de trabajo. En ello, el componente de cuentas individuales es el mecanismo por el cual el Sistema puede lograrlo, y es lo que le ha permitido ampliar la base de beneficiarios común a la mayoría de los sistemas tradicionales de reparto.

En todo caso, si bien las medidas destinadas a racionalizar las condiciones de elegibilidad y a perfeccionar la estructura de los beneficios incorporando el objetivo de estimular la búsqueda de un nuevo empleo, deberían tener efectos positivos en términos de mejorar la eficiencia del sistema y la efectividad de la reinserción en el mercado de trabajo, no es claro que aquellas que aumentan y extienden beneficios no generen comportamientos no deseados y una sobreutilización del sistema.

En cuanto al *financiamiento* y sus modalidades, el cambio más significativo es el que se verifica en el esquema chileno, ya que estableció tres fuentes explícitas: desde los empleadores, los trabajadores y el Estado, las que contribuyen en un sistema integrado de cuentas individuales y un fondo solidario, el que sustituyó al Subsidio de Cesantía²⁰. La reasignación de una fracción de la cotización de cargo del empleador para financiar nuevos beneficios a los trabajadores contratados a plazo, es una innovación consistente con el propósito de asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos.

²⁰ Esta reforma tomó un tiempo considerable (cerca de ocho años), y demandó un persistente esfuerzo (de tres gobiernos sucesivos) para generar los consensos indispensables. Al respecto véase Velásquez (2004). Este sistema innova respecto de los sistemas tradicionales y presenta similitudes con el modelo de autoseguro y seguro de desempleo de Guasch (1999), el que planteó combinar cuentas de ahorro personal con un seguro tradicional, debido a las limitaciones de cobertura de las cuentas individuales, y al riesgo de abuso comúnmente asociado al funcionamiento de los seguros tradicionales.

Complementario con lo anterior es el mayor aporte empresarial al Seguro de Paro Forzoso en Venezuela, teniendo en cuenta la promesa fiscal de complementar los aportes de los trabajadores independientes de más bajos ingresos, aún no definida en su procedimiento. De un modo indirecto, deben considerarse complementarios a estos fines todas las medidas adoptadas en orden a racionalizar los requisitos para acceder a los beneficios, sus montos y duración.

Respecto de la vinculación con otros programas de protección al desempleado, es posible distinguir dos casos. El de Chile, en el que existe una relación entre los aportes del empleador a las cuentas individuales y el financiamiento de las indemnizaciones por despido, ya que los primeros son imputables al pago de las segundas. Un segundo caso, es el de la relación con programas asociados al pago de las prestaciones monetarias que los Seguros proporcionan, y que están dirigidos a apoyar la búsqueda de empleo, como los servicios de capacitación y de información y orientación laboral.

En el ámbito señalado, todas las reformas convergen en medidas destinadas a fortalecer esta vinculación; ya sea por la vía de la obligatoriedad como en el caso uruguayo, u otras en las que se incentiva su desarrollo. En todo caso, la tendencia observada en el último tiempo, es la de ampliar opciones y fortalecer su financiamiento, así como vincularlas con beneficios del Seguro de Desempleo para evitar despidos o bien fortalecer las capacidades para encontrar uno nuevo. En todo caso, esta es un área en la que se requiere más seguimiento y evaluación de sus impactos, pues la asignación de recursos destinados a estos fines suele ser significativa. La experiencia argentina con el Seguro de Capacitación y Empleo es un caso a que amerita seguimiento, especialmente en cuanto a sus vínculos con el Seguro de Desempleo y sus efectos.

Finalmente, es posible constatar la existencia de mecanismos, transitorios y permanentes, que fortalecen el *rol anticíclico de los Seguros de Desempleo ante caídas de la actividad económica y de aumento del desempleo*, los que son eficaces para contrarrestar efectos recesivos²¹, y que se encuentran incorporados en la actualidad en los sistemas de Brasil, Chile y Uruguay.

En efecto, en Brasil la medida se aplica recientemente para quienes hayan sido despedidos a partir de noviembre de 2008, con dos pagos adicionales, y tiene un carácter provisorio, ya que está motivada por las actuales circunstancias económicas, pues hasta ahora no existe una norma en contrario. En cambio, en los casos de Chile y Uruguay esta disposición tiene el carácter de permanente, y comparten el propósito de activarse ante caídas significativas de la actividad económica e incremento del desempleo. Sin embargo, mientras en Chile el criterio de activación ya ha generado beneficiarios²², en Uruguay no ha sucedido lo mismo, ya que las condiciones que definen una recesión no se han verificado, pese a que el desempleo ha aumentado significativamente. Ello requiere la adopción de una definición operativa que permita activar el mecanismo de manera efectiva.

Complementariamente, en Chile, se han puesto en aplicación un conjunto de medidas destinadas a contrarrestar los efectos de la caída de la actividad económica, entre las cuales destaca aquella en la que para evitar el despido, se ofrece al empleador la posibilidad de incorporar al trabajador en programas de capacitación, hasta por 5 meses. Durante ese tiempo, si bien el empleador deberá realizar aportes destinados a financiar las prestaciones definidas para el trabajador, la mayor contribución provendrá del Seguro de Desempleo. En este caso, se trata de una medida que no sólo opera sobre la base de la voluntariedad, sino que también es transitoria, mientras que en Uruguay, existe la causal de beneficios ante “suspensión del contrato”, la que tiene el carácter de permanente, y persigue objetivos similares.

²¹ En Berg (2009), se destaca que en Estados Unidos, el programa de seguro de desempleo mitigó en alrededor del 15% la pérdida de PIB real durante los cinco períodos de recesión que hubo entre 1969 y principios de los años noventa, y que en términos de su impacto en el consumo este era de un 6,8% entre los asegurados, mientras que se elevaba a un 22% entre los hogares no cubiertos. Finalmente, también aporta evidencia comparada respecto de otros estímulos, la que señala que el régimen de seguro de desempleo era, en los Estados Unidos, al menos ocho veces más eficaz que una reducción de impuestos, como medio de contrarrestar los efectos adversos de una recesión.

²² En Chile, en los tres trimestres móviles entre febrero y junio del presente año, se han verificado las condiciones requeridas para activar los dos giros adicionales con cargo al Fondo de Cesantía Solidario. Véase Superintendencia de Pensiones (2009).

CUADRO 5
SÍNTESIS DE CAMBIOS A LOS SEGUROS DE DESEMPELO
EN AMÉRICA LATINA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Áreas de reformas	Medidas	Países	Efectos esperados
<i>Monto y estructura de beneficios</i>	Estructura de beneficios decreciente, montos y límites.	Chile y Uruguay	Incentivos a la búsqueda de un nuevo empleo. En Chile, se incorporan a los trabajadores con contratos a plazo a los beneficios del FCS, limitados a 2 giros mensuales. En Uruguay se duplica la duración de los beneficios (a una tasa plana y menor) para los mayores de 50 años, se ajustan montos y límites, y se reducen por causal de suspensión.
<i>Condiciones de elegibilidad</i>	Se modifica norma que restringía innecesariamente el acceso a los beneficios financiados con el FCS e inclusión de los trabajadores contratados a plazo al FCS.	Chile	Aumento de la cobertura del componente solidario mejorará la suficiencia de los beneficios y duración.
<i>Cobertura</i>	Regímenes especiales para trabajadores de la construcción y agrícolas.	Argentina	Extender la protección hacia grupos de trabajadores asalariados no permanentes y hacia quienes se desempeñan bajo modalidades independientes. En el caso de Brasil se trata de un régimen optativo y en Venezuela, los efectos son inciertos pues se requiere establecer un mecanismo que permita verificar la ocurrencia de la cesantía y definir la naturaleza y cuantía del subsidio estatal. Este último aspecto amerita un seguimiento y evaluación.
	Trabajadores a tiempo parcial	Chile	
	Independientes, trabajadores domésticos, a domicilio y en cooperativas.	Brasil y Venezuela	
<i>Financiamiento</i>	Aumento en tasa de cotización total por la vía de aumentar el aporte del empleador.	Venezuela	Se busca mayor equilibrio entre ingresos y gastos, ya que en Venezuela, se aumentó el financiamiento contributivo del Sistema, de cargo del empleador, aunque está pendiente la potencial presión para subsidios a independientes.
	Para resguardar el equilibrio financiero se reasigna una proporción de la cotización, de cargo del empleador, por los trabajadores contratados a plazo, hacia el FCS.	Chile	En Chile, la reasignación de parte de la cotización del empleador se crea para generar nuevos recursos que financien los nuevos beneficios creados.
<i>Complementariedad con otros programas</i>	Obligación de capacitación laboral mientras se perciben beneficios.	Uruguay	En los casos señalados, se trata de medidas orientadas a vincular las prestaciones monetarias con servicios orientados a apoyar a los cesantes en la búsqueda de n nuevo empleo. Si se comprueba su efectividad, estas deberían reducir el tiempo de búsqueda y mejorar la asignación de los recursos en los mercados de trabajo. Especial interés es la evaluación del programa argentino y su vínculo con el Seguro de Desempleo.
	Se potencia la Bolsa de Empleo para los beneficiarios, y se incorporan nuevas fuentes de financiamiento con excedentes de franquicia tributaria.	Chile	
	Acceso a servicios de información y capacitación laboral para los beneficiarios.	Venezuela	
<i>Refuerzo de rol anticíclico</i>	Extensión de beneficios por dos meses a despedidos desde noviembre de 2008 en minería y siderurgia.	Brasil	Las medidas adoptadas tienden a reforzar el efecto anticíclico de estas instituciones. Se activan ante la evidencia de mayores despidos (Brasil), de aumento del desempleo por sobre la tendencia (Chile) o de la existencia de recesión (Uruguay).
	Dos pagos adicionales si la tasa de desempleo supera la tendencia de los últimos 4 años, y prestaciones a beneficiarios en programas de capacitación voluntarios, sin despidos.	Chile	

Fuente: elaboración propia según antecedentes consultados en este estudio.

VI. Propuestas para mejorar la protección

En la última década, se han realizado un conjunto de reformas a los Seguros de Desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay, en las que es posible identificar desde cambios estructurales hasta modificaciones paramétricas con alcance diverso. Estas modificaciones han estado orientadas a mejorar la efectividad y eficiencia de los Sistemas, así como extender beneficios hacia de trabajadores inicialmente no cubiertos, a mejorar las bases del financiamiento, y a fortalecer los vínculos con políticas activas de capacitación y de servicios de empleo. Además, desde 2008, en los Seguros de Brasil, Chile y Uruguay se han adoptado medidas de carácter anticíclico o bien han complementado otras políticas y programas para enfrentar un contexto de aumento del desempleo derivado de los efectos de la crisis económica.

La implementación de tales reformas, ha puesto en evidencia el despliegue de un activo proceso de búsqueda de mejores soluciones para la protección ante el desempleo en los países de la región. En efecto, los resultados obtenidos con el funcionamiento de los seguros de desempleo, típicamente, han presentado insuficiencias que provienen tanto de la modalidad de ajuste predominante en los mercados de trabajo, de la vigencia de instrumentos orientados a proteger el empleo en un contexto de menor incertidumbre que el actual, y de la base contributiva con que operan estos regímenes.

Así, la presencia de un significativo sector informal en las economías latinoamericanas, se torna en una barrera para un ajuste eficiente de los mercados de trabajo, ya que el desarrollo de estas actividades se torna para los desocupados en una vía de ajuste alternativa ante la pérdida de una ocupación, puesto que en su mayoría estos no cuentan con el financiamiento para emprender planes de búsqueda de un nuevo empleo.

Por otra parte, se observa en la región el uso extendido de los esquemas de indemnizaciones por despido, los cuales normalmente protegen a trabajadores con contratos indefinidos cuando son despedidos, y suelen ofrecer beneficios asociados con la antigüedad en el empleo. Así, en la medida en que aumenta la proporción de contratos a plazo o por obra o faena, que crece la rotación laboral y que, en definitiva, aumenta el riesgo de desempleo, este tipo de regímenes pierde gran parte de la efectividad que justificó su creación.

Finalmente, algunas de las características de los seguros de desempleo también afectan la extensión y calidad de la protección. En efecto, se trata de sistemas que basan su financiamiento en contribuciones, razón por la cual quedan excluidos quienes operan en la informalidad, y funcionan adecuadamente cuando el flujo de financiamiento es regular y relativamente estable en el tiempo, lo que tiende a desplazar a trabajadores que se desempeñan en empleos transitorios e inestables. Además, quienes normalmente logran cumplir con los requisitos de elegibilidad, son los trabajadores más estables y con ingresos más altos, con lo que aumenta el riesgo de generar efectos distributivos no deseados, si el financiamiento proveniente de rentas generales es significativo.

Por lo anterior, las reformas adoptadas en años recientes ameritan su seguimiento y evaluación, tanto en términos del impacto en la suficiencia de los beneficios otorgados, en la cobertura alcanzada, y en sus efectos sobre la modalidad de ajuste de los mercados de trabajo y en sus efectos distributivos. Desde este punto de vista, y a partir de la evidencia revisada, es posible identificar algunas áreas de análisis, sobre las cuales sería posible lograr nuevos avances en mejorar la extensión y calidad de la protección frente al desempleo:

1. La necesidad de fortalecer la institucionalidad para la protección frente al desempleo es un objetivo prioritario en términos de eficiencia del funcionamiento de los mercados de trabajo. Contar con un dispositivo que genere beneficios oportunos y suficientes a los cesantes, permitirá desarrollar estrategias de búsqueda de empleos productivos, lo que servirá a su vez, de impedimento para la expansión del empleo informal.
2. La evidencia muestra un proceso de búsqueda de alternativas al instrumental convencional de protección frente al desempleo, y ello se ha manifestado a través de la creación de cuentas de ahorro, de la inclusión de otras causales distintas al despido, y la extensión de cobertura hacia grupos normalmente no cubiertos. Estas medidas requieren ser evaluadas y, en particular, el efecto de los incentivos a trabajadores independientes, como los considerados recientemente en Venezuela.
3. La combinación de distintos instrumentos tiene el potencial de mejorar los resultados en la protección frente al desempleo. La combinación entre cuentas de ahorro con un esquema de reparto, por ejemplo, puede generar ganancias en términos de la suficiencia de los beneficios, y en aumentar los límites de cobertura, ya que permite ampliar las causales de activan los beneficios. Al respecto, es de especial interés analizar el curso de la cobertura que registra el sistema chileno.
4. Las experiencias recientes de Brasil, Chile y Uruguay, convergen en mostrar la importancia de incorporar cláusulas que permitan extender beneficios para fortalecer el rol anticíclico de estos sistemas. Al respecto, es importante tener en cuenta que el uso de un único indicador agregado (caídas de la actividad económica por tres trimestres consecutivos o aumento de la tasa global de desempleo por sobre una línea de tendencia, por ejemplo) puede restringir innecesariamente la cobertura entre quienes registran altas tasas de desempleo en zonas geográficas específicas. Así, esta dimensión territorial, un rasgo de heterogeneidad de los mercados de trabajo, podría ser considerada en estudios destinados a apoyar futuros perfeccionamientos.
5. Una óptima vinculación entre instrumentos, que será específica en cada país, abre la posibilidad de obtener un resultado mayor que la simple suma de las partes individualmente consideradas. Sin embargo, ello sugiere emprender una vía compleja no sólo en los aspectos técnicos y

operativos de su implementación, sino que será necesaria una significativa inversión en diálogo, para lograr los consensos necesarios entre los actores sociales. En particular, las indemnizaciones por despido no pueden ser consideradas como sustitutas perfectas de los seguros de desempleo, sin embargo, es necesario buscar fórmulas para una integración óptima, que garantice que la protección lograda sea objetivamente superior a la existente.

6. El diseño de los Seguros de Desempleo puede ser perfeccionado, y su funcionamiento debe ser monitoreado regularmente con fin de ajustar sus parámetros. Esta ha sido la tendencia principal en las reformas emprendidas. Sin embargo, es especialmente necesario resolver complementariamente el vínculo entre los Seguros de Desempleo y las políticas activas, de modo que el desempleado al mismo tiempo en que se torna en receptor de beneficios monetarios, también sea un agente activo en la búsqueda de un nuevo empleo productivo. Este es un déficit que se presenta en la mayoría de las experiencias revisadas, y la revisión de buenas prácticas en este ámbito debería ser un primer paso para avanzar el diseño de un sistema integrado de políticas activas y pasivas.
7. La integración de políticas sugerida, adquiere especial importancia en un contexto de mercados laborales segmentados, pues las políticas activas representan un valioso instrumental para abordar a aquellos segmentos de la población que quedan excluidos del alcance de los instrumentos convencionales de protección, ya que en estos casos, las condiciones de elegibilidad no están definidas como una contrapartida de una relación asalariada formal, sino que precisamente obedecerán al criterio de favorecer a quienes no cuentan con ella. Así, la implementación complementaria de programas no contributivos permitiría ampliar la protección a grupos no considerados tradicionalmente, y enfrentar situaciones de desempleo de mayor duración.

Bibliografía

- Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), (2005), www.anses.gov.ar.
- Banco de Previsión Social (BPS) (2005), www.bps.gub.uy.
- Berg, J. (2009), “Brasil. El Seguro de Desempleo”. Notas sobre la crisis N° 6. Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Julio. Véase en <http://www.oit.org.pe/2/>.
- Bertranou, F. (2002), “La Experiencia Latinoamericana” en El Seguro de Desempleo Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS. Santiago de Chile.
- Casanova, F. (2009), “Uruguay. Reformas recientes al Seguro de Desempleo”. Notas sobre la crisis N° 7. Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Julio. Véase en <http://www.oit.org.pe/2/>.
- Girán Abogados y Asociados. Nuevamente en vigencia el “Decreto con Rango y Fuerza de Ley, que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral” del 22/10/99. Véase en <http://www.google.cl/search?hl=es&q=Aporte+empleador+Seguro+Paro+forzoso&start=30&sa=N>.
- Guasch, J. L. (1999), “An alternative to traditional unemployment insurance programs: a liquidity based approach against the risk of earning losses”. The World Bank.
- Heckman, J. y C. Pagés (2003), “Law and employment: Lessons for Latin America and The Caribbean”. Working Paper 10129. National Bureau for Economic Research (NBER), Cambridge.
- Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra (2004). “Severance Payment Programs in Latin America”. Preparado para el International Workshop on Severance Payments Reform: Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts”, Laxenberg, Vienna, Noviembre 7 – 8, 2003.

- Kluger, A. (2002), "The incidence of job security regulations en labor market flexibility and compliance in Colombia. Evidence from the 1990 reform" in "Law and employment: Lessons for Latin America and The Caribbean". Working Paper 10129. National Bureau for Economic Research (NBER), Cambridge.
- Mazza, J., (2000) "Unemployment insurance: Case studies and lessons for Latin America and the Caribbean", Working Paper N° 411. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social de Argentina, (2009), Véase en <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/promocion/autogestionadas/index.asp>.
- Mondino, G. y S. Montoya, (2000), "The effect on the labor market regulation on the employment decision by firms: Empirical evidence for Argentina". Research Network Working Paper 391. Interamerican Development Bank, Washington.
- Observatorio Venezolano de Seguridad Social, (2009), Texto Sancionado por la Asamblea Nacional. Véase en <http://www.eumed.net/oe-vess/normas/lrpe.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009), Panorama Laboral. América Latina y el Caribe.
- Saavedra, J. y M. Torero, (2000), "Labor market reform and their impact on labor market demand and job market turnover: The case of Perú. Research Network Working Paper 394. Interamerican Development Bank, Washington.
- Social Security Administration, (2008), "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2007." Superintendencia de Pensiones (2009), Véase en http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=51b.
- Velásquez, M. (2005), "Seguro de Desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización" en Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento OIT, Santiago de Chile.
- _____ (2004), "Seguro de cesantía en Chile: itinerario de una reforma". Informe Final de Consultoría para Oficina Subregional para el Cono Sur, Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
- _____ (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina.", Serie Financiamiento del Desarrollo 133. Unidad de Estudios Especiales. Secretaría Ejecutiva. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Weller, J. (comp.), (2004), "En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación". CEPAL/LOM Ediciones (Colección Ciencias Humanas). Santiago.

Anexos

Anexo 1

Cobertura de los Seguros de Desempleo

CUADRO A.1

(En porcentajes del total de desocupados)

Años	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
1995	5,9	12,0	--	15,8
1996	6,3	9,2	--	12,1
1997	5,1	8,6	--	11,3
1998	5,5	6,2	--	14,3
1999	6,4	6,0	--	17,0
2000	6,4	6,1	--	18,7
2001	6,5	7,7	--	16,2
2002	7,4	4,1	--	18,5
2003	5,1	4,0	1,4	11,4
2004	4,8	4,0	5,7	9,2
2005	6,2	4,3	9,7	9,7
2006	9,5	5,3	15,7	10,7
2007	12,9	5,6	19,6	13,1
2008 ^a	12,4	6,5	19,5	17,0

Fuente elaboración propia según fuentes oficiales.

^a Tercer trimestre en el caso de Argentina.

Anexo 2

Características del seguro de capacitación y empleo de Argentina

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo para brindar apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJH) en la búsqueda de una ocupación, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

El Seguro ofrece prestaciones a quienes opten por participar en él, y los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria no remunerativa, serán computados a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) y sus modificatorias, como tiempo efectivo de servicios.

Para fortalecer las capacidades institucionales del SCyE el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, implementó la red de oficinas públicas de empleo, que brinda servicios de orientación e intermediación laboral, tales como:

- Ampliación de cobertura y desarrollo de un sistema de mejora de la calidad de los servicios de formación y capacitación laboral, orientados a elevar la empleabilidad de las personas y atender la demanda de mano de obra calificada.
- Diseño e implementación de un conjunto de herramientas e incentivos para la promoción del empleo y la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector privado, en el empleo público y en el autoempleo; y el desarrollo de un sistema informático de apoyo a la búsqueda de empleo.
- Para la población más vulnerable, especialmente mujeres y hombres con hijos menores a cargo, que no pueden ingresar al SCyE, se abre la opción de incorporarse al Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

El Seguro de Capacitación y Empleo incluye los siguientes beneficios:

- La asignación mensual de \$225 pesos (\$ 75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente)
- Acceso a servicios de:
 - Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo.
 - Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados.
 - Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados.
 - Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos.
 - Derivación a servicios sociales.

Anexo 3

Seguro desempleo Uruguay: requisitos para acceder a beneficios

CUADRO A.3

Actividad/ Tipo de remuneración	Mensuales	Jornaleros	Destajistas	Período en que se deben reunir los requisitos
Industria y comercio	6 meses en planilla	180 días en planilla y 150 jornales trabajados	180 días en planilla y haber percibido como mínimo 6 BPC	En los 12 meses anteriores al cese
Rurales	12 meses en planilla	360 días en planilla y 250 jornales trabajados	180 días en planilla y haber percibido como mínimo 12 BPC	En los 24 meses anteriores al cese
Domésticos	6 meses en planilla	180 días en planilla y 150 jornales trabajados	180 días en planilla y haber percibido como mínimo 6 BPC	En los 12 meses anteriores al cese
	12 meses en planilla	250 jornales trabajados	360 días en planilla y haber percibido como mínimo 12 BPC	En los 24 meses anteriores al cese

Fuente: BPS (2009).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

99. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Mario Velásquez P. (LCL.3144-P), N° de venta: S.09.II.G.117, (US\$10.00), 2009.
98. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas, Juan Chacaltana (LC/L.3143-P), N° de venta: S.09.II.G.116, (US\$10.00), 2009.
97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas (inglés), Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3136I-P), N° de venta: E.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stéfano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Masombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G. XXX (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.

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

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: