

Seminario “Protección y Formación: Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia.

CEPAL, Santiago de Chile 19- 20 de octubre de 2016.

La protección frente al desempleo en América Latina.

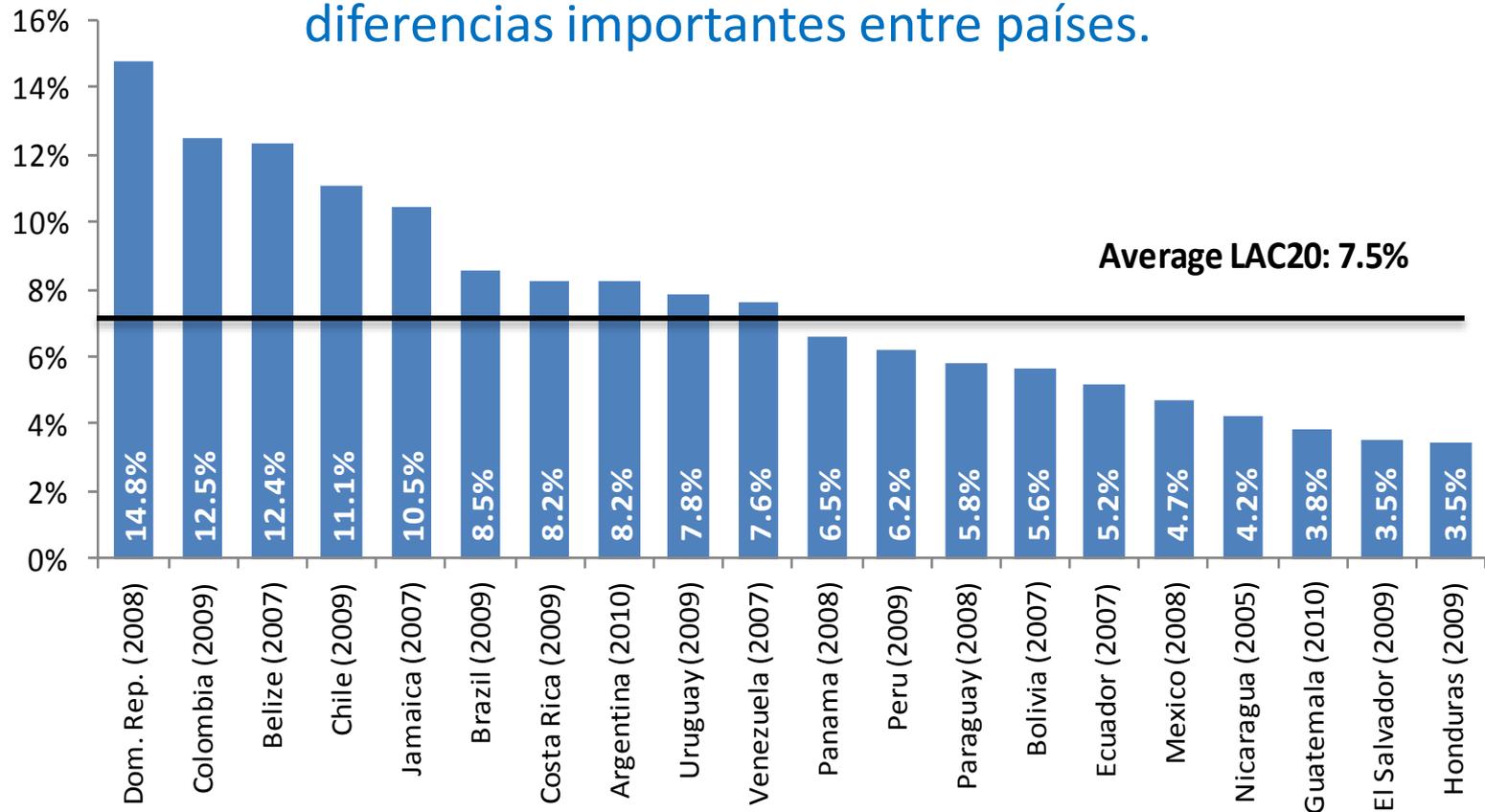
Mario D. Velásquez Pinto

Contenidos

- I. Riesgo y protección ante el desempleo.**
- II. Síntesis Panorama global.**
- III. Situación en América Latina.**
 - 1. Instrumentos en aplicación.
 - 2. Reformas e iniciativas recientes.
 - 3. Fortalezas y debilidades
- IV. Conclusiones: claves para una protección completa.**

I. Riesgo y protección ante el desempleo

En promedio, la tasa de desempleo abierto es relativamente baja en América Latina respecto del promedio de la OECD; pero existen diferencias importantes entre países.



I. Riesgo y protección ante el desempleo

- Mayor exposición a shocks externos aumenta la probabilidad del desempleo.
- Más episodios de desempleo en la vida activa.
- La ausencia de protección:
 - Aumenta la vulnerabilidad de los hogares
 - El trabajo es la fuente más importante de los ingresos para más del 70% de los hogares.
 - La cesantía sin protección puede ser un shock catastrófico
 - Eleva la probabilidad de transitar a la pobreza.

I. Riesgo y protección ante el desempleo

Causas:

- Ciclos económicos.
- Insuficiencias de capital.
- Salarios superiores al nivel de equilibrio.
- Desajustes persistentes entre la demanda y oferta de trabajo.

I. Riesgo y protección ante el desempleo

Ausencia de solución privada de protección por fallas de mercado:

- Riesgo de abuso.
- Selección adversa.
- Mercados de capitales imperfectos.
- Riesgo de desempleo masivo.

Soluciones de política disponibles:

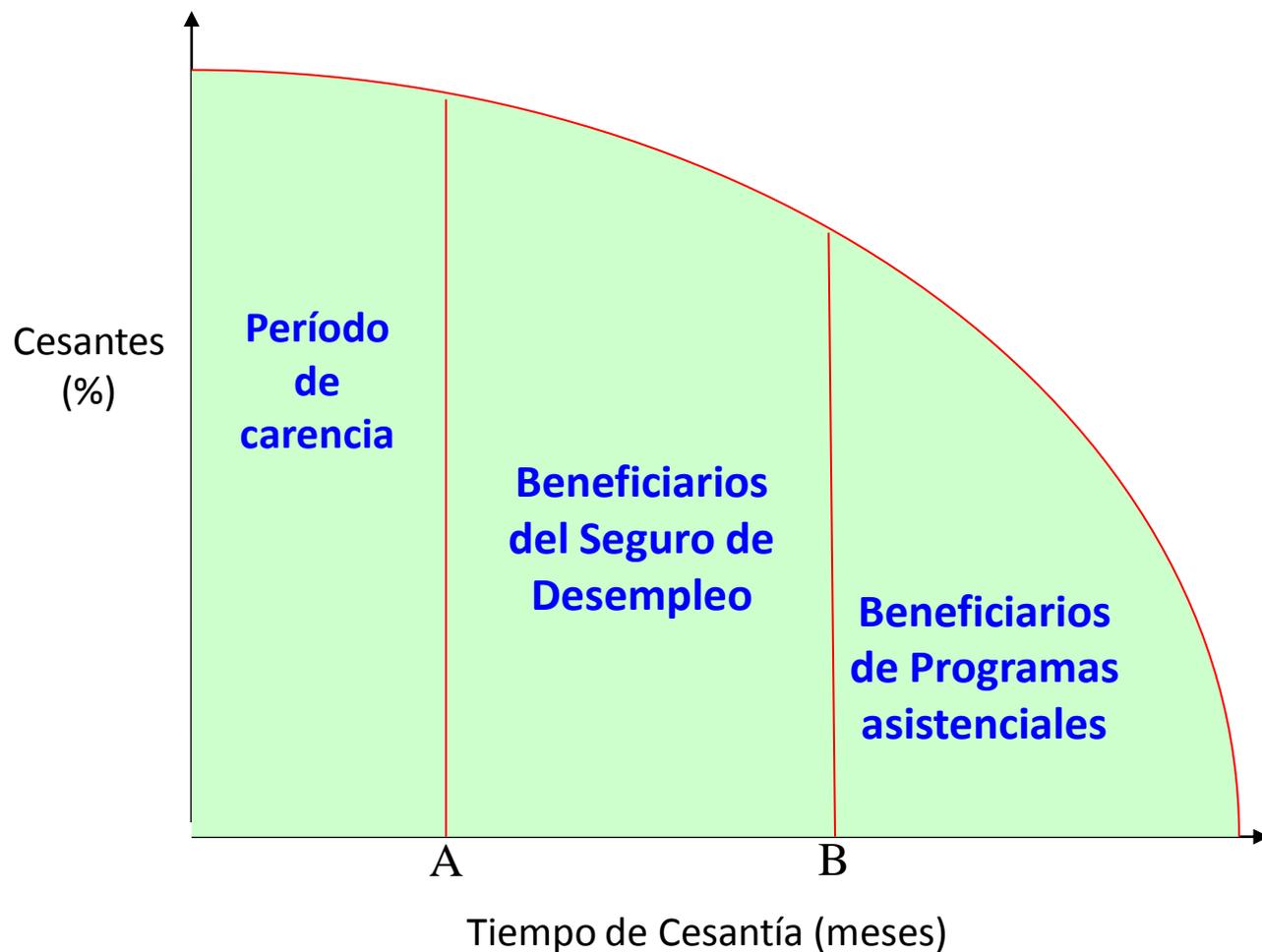
- Indemnizaciones por despido.
- Cuentas de Ahorro Individual por Desempleo.
- Seguros de desempleo.
- Asistencia al desempleo.

I. Riesgo y protección ante el desempleo

Requisitos para un esquema de protección adecuado:

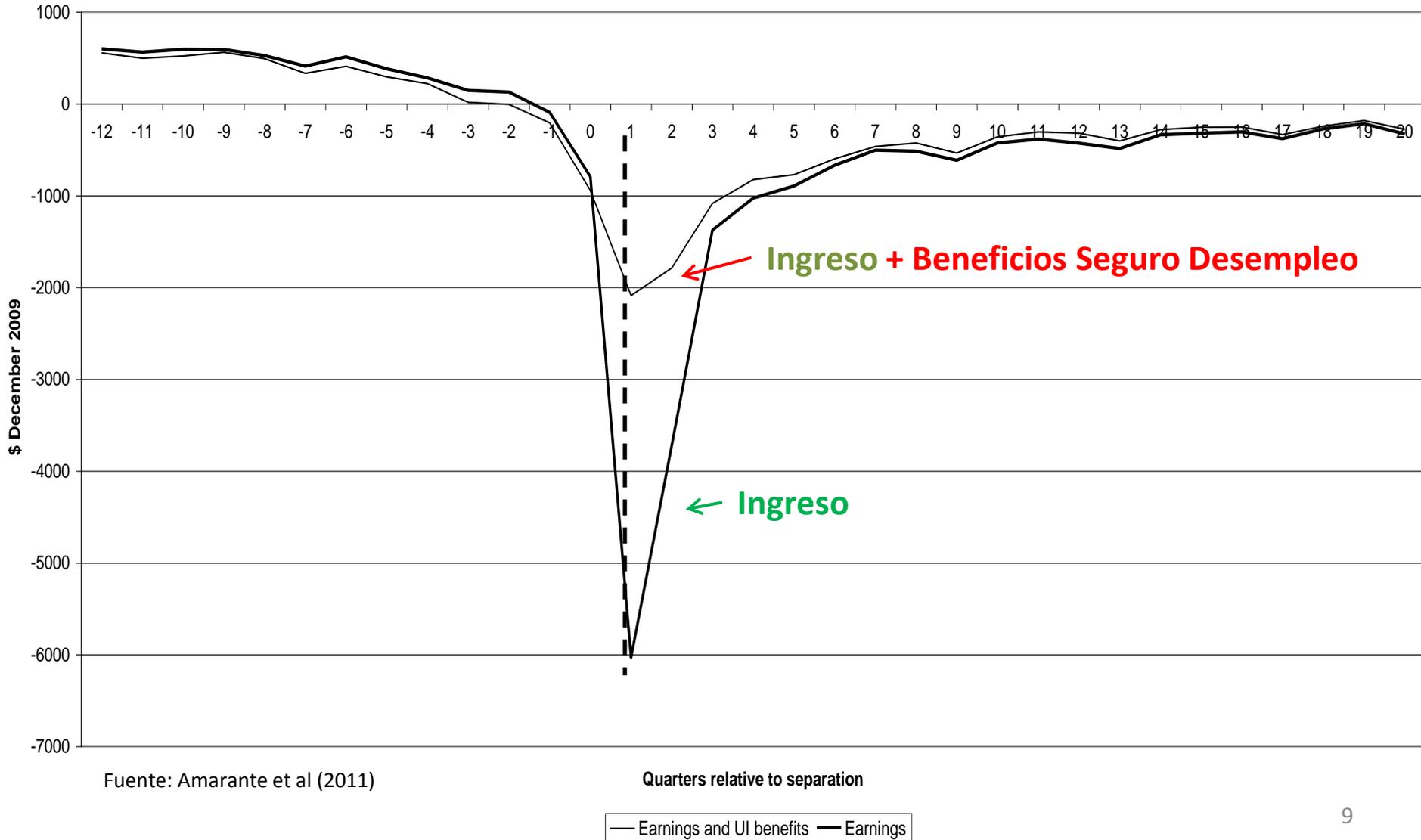
- Sustitución de ingresos.
- Estabilización automática.
- Red de seguridad social.
- Reinserción laboral

Protección de un Seguro de Desempleo y duración de la cesantía.



Seguro de Desempleo: Efecto contracíclico en una crisis.

(El caso de Uruguay).



Fuente: Amarante et al (2011)

II. Panorama global.

Seguros de desempleo.

Instituciones que operan fundamentalmente sobre la base aportes periódicos hacia un fondo de reparto, lo que permite agrupar riesgos y eventos probabilísticos como el desempleo (por ejemplo: Austria, Bélgica, Canadá).

Asistencia ante el desempleo.

transferencias de cargo fiscal para quienes satisfacen determinados requerimientos y que son evaluados mediante test de insuficiencia de ingresos (por ejemplo: Australia y Nueva Zelanda).

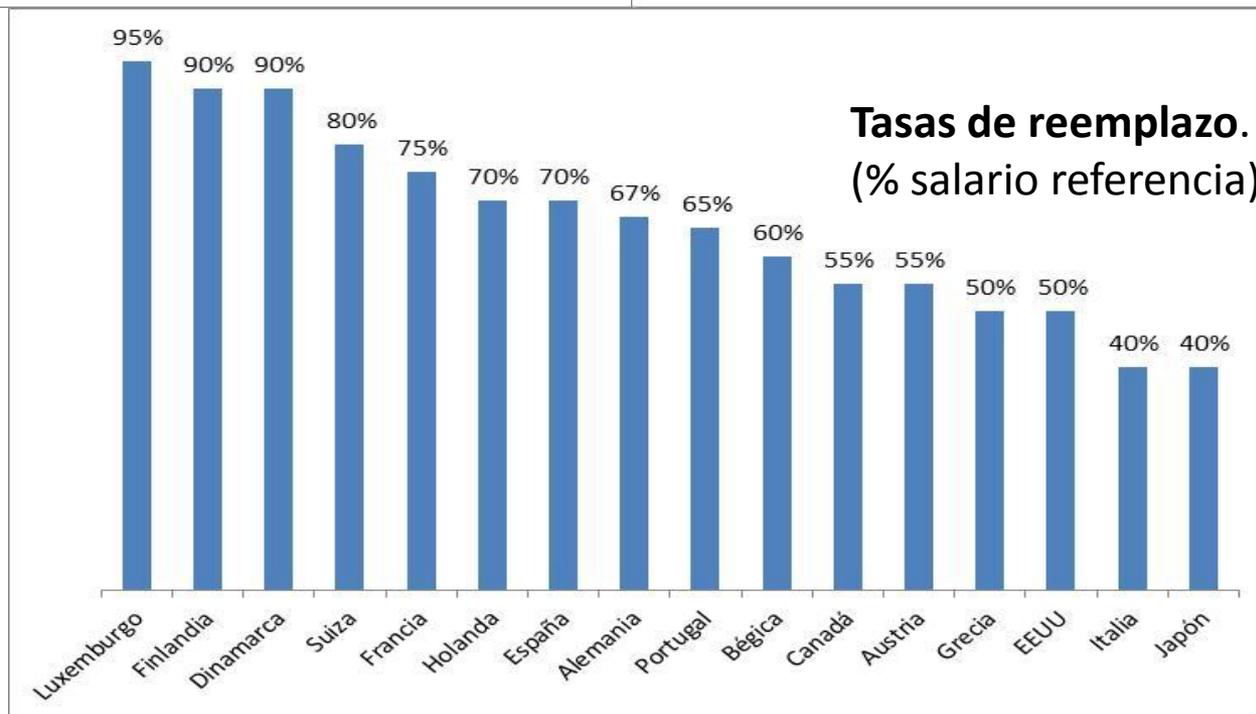
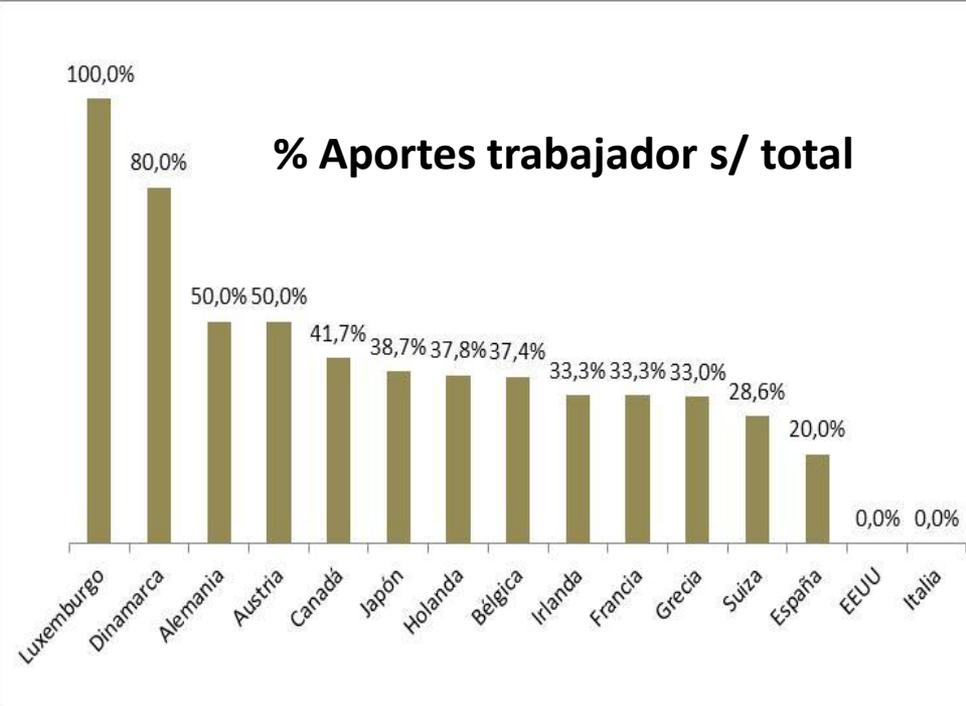
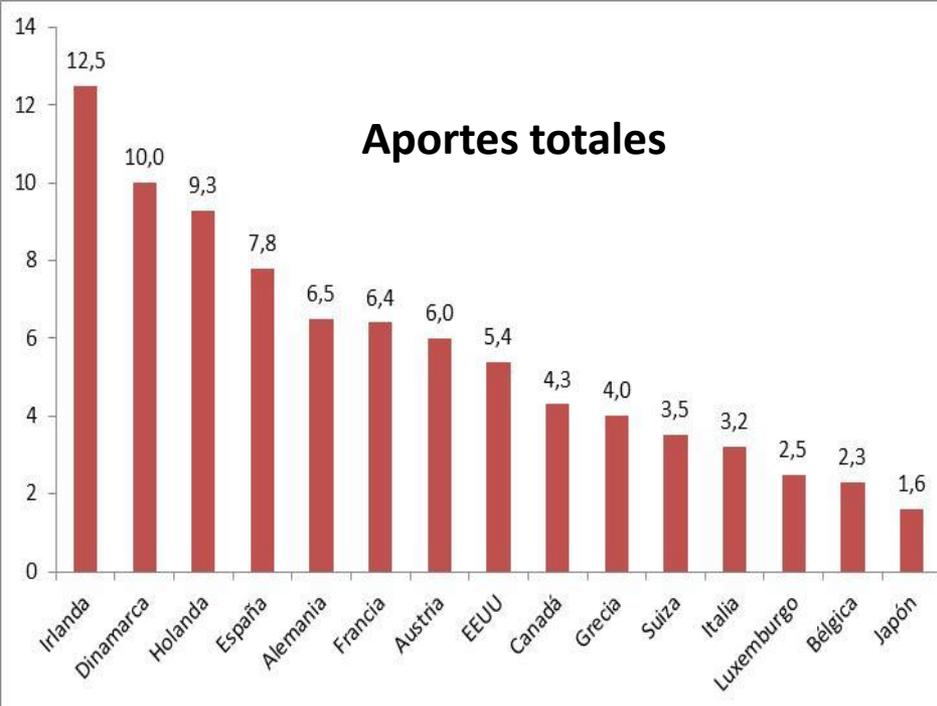
Duales.

Seguro social y asistencia al desempleo (por ejemplo: Finlandia, Francia, Irlanda, Holanda y Suecia).

Programas de Protección ante el Desempleo

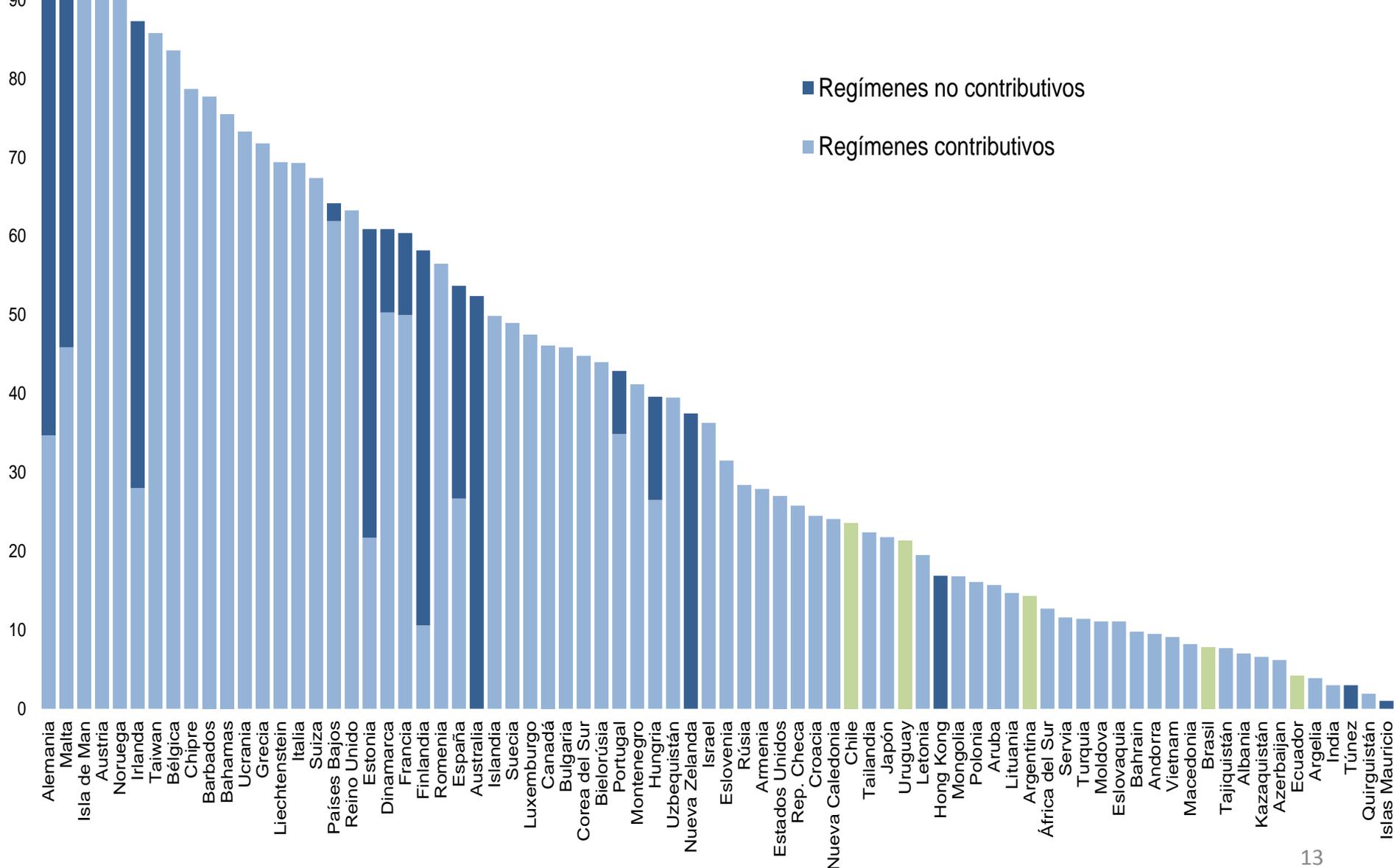
(2012 – 2013, en 201 países)

| Diseño | Programas de desempleo establecidos en la legislación nacional 89 países (44%) | | Sin programas de desempleo establecidos en la legislación nacional 112 países (56%) | | |
|---------------------------|---|---|---|---|--|
| Programa principal | Beneficios periódicos en efectivo 85 países 95% | | Suma alzada 4 países (5%) | | |
| | Seguro Social (público obligatorio) 73 países (86%) Seguro voluntario subsidiado 3 países (4%) Cuentas de Ahorro Individuales Obligatorias (1 país) | Solo Asistencia Social o programas de empleo garantizados 7 países (8%) Solo Cuentas de Ahorro Individual obligatorias 1 país (1%) | Cuentas de ahorro individual para desempleo (2 países) Fondos de aprovisionamiento para pensiones (2 países) | Indemnizaciones por despido (en Código del Trabajo) 31 países (28%) | Sin indemnizaciones por despido o programas establecidos en la legislación 81 países (72%) |
| Programa adicional | Programa adicional de asistencia social o programa de empleo garantizado: 26 países (13%) | | | | |



Desempleados que perciben una prestación de desempleo.

(En % del total de desempleados, último año disponible)



III. Situación en América Latina

III.1. Panorama regional.

| Países | Indemnizaciones | Cuentas de Ahorro | Seguros de Desempleo | Subsidio de Desempleo |
|---------------|-----------------|-------------------|----------------------|-----------------------|
| Argentina | x | x | x | |
| Bolivia | x | | | |
| Belice | x | | | |
| Brasil | x | x | x | |
| Chile | x | x | x | x |
| Colombia | x | x | | |
| Costa Rica | x | x | | |
| Ecuador | x | x | x | |
| El Salvador | x | | | |
| Guatemala | x | | | |
| Honduras | x | | | |
| México | x | | | x |
| Nicaragua | x | | | |
| Panamá | x | x | | |
| Paraguay | x | | | |
| Perú | x | x | | |
| R. Dominicana | x | | | |
| Uruguay | x | | x | |
| Venezuela | x | x | x | |

Indemnizaciones por despido.

| Países | Cobertura | Contingencias | Beneficios 1 año | Beneficios 10 años | Financiamiento |
|----------------|--|--|------------------|--------------------|---|
| Argentina | Sector privado, sin agrícolas y domésticos. | Razones económicas | 4,3 | 43,3 | Recursos internos. |
| Bolivia | Sector privado, sin agrícolas y domésticos. | Despido y razones económicas. | ... | ... | Recursos internos. |
| Brasil | Sector privado, sin agrícolas y domésticos. | Despido, razones económicas, quiebra, incapacidad, vejez y fin del servicio. | 1,7 | 16,6 | Cuentas individuales externas. |
| Chile | Sector privado, sin agrícolas y personal de confianza. | Razones económicas. | 4,3 | 43,3 | Recursos internos y C. individuales. |
| Colombia | Sector privado | Despido y razones económicas. | 4,3 | 30,0 | C. Individuales. |
| México | Sectores público y privado | Despido y razones económicas. | 14,6 | 30,0 | Recursos internos. |
| Nicaragua | Sector privado sin miembros cooperativas. | Despido, razones económicas y fin del servicio. | 4,3 | 21,7 | Recursos internos. |
| Panamá | ... | Razones económicas. | 4,0 | 34,0 | Recursos internos. |
| Paraguay | Sector privado | Razones económicas. | 2,1 | 42,9 | Recursos internos. |
| Perú | Sectores público y privado | Razones económicas y fin del servicio. | 2,9 | 17,1 | Cuentas individuales. |
| R. Dominicana | Sector privado | Despido, razones económicas y vejez. | 3,8 | 41,8 | Recursos internos. |
| Uruguay | Sector privado sin empresas < 10 y domésticos. | Despido y razones económicas. | 5,2 | 31,2 | Recursos internos. |
| Venezuela R.B. | Sector privado, sin agrícolas y domésticos. | Despido, razones económicas y vejez. | ... | ... | Provisiones internas y C. individuales. |

Fuente: elaboración propia según Holzman et al 2011.

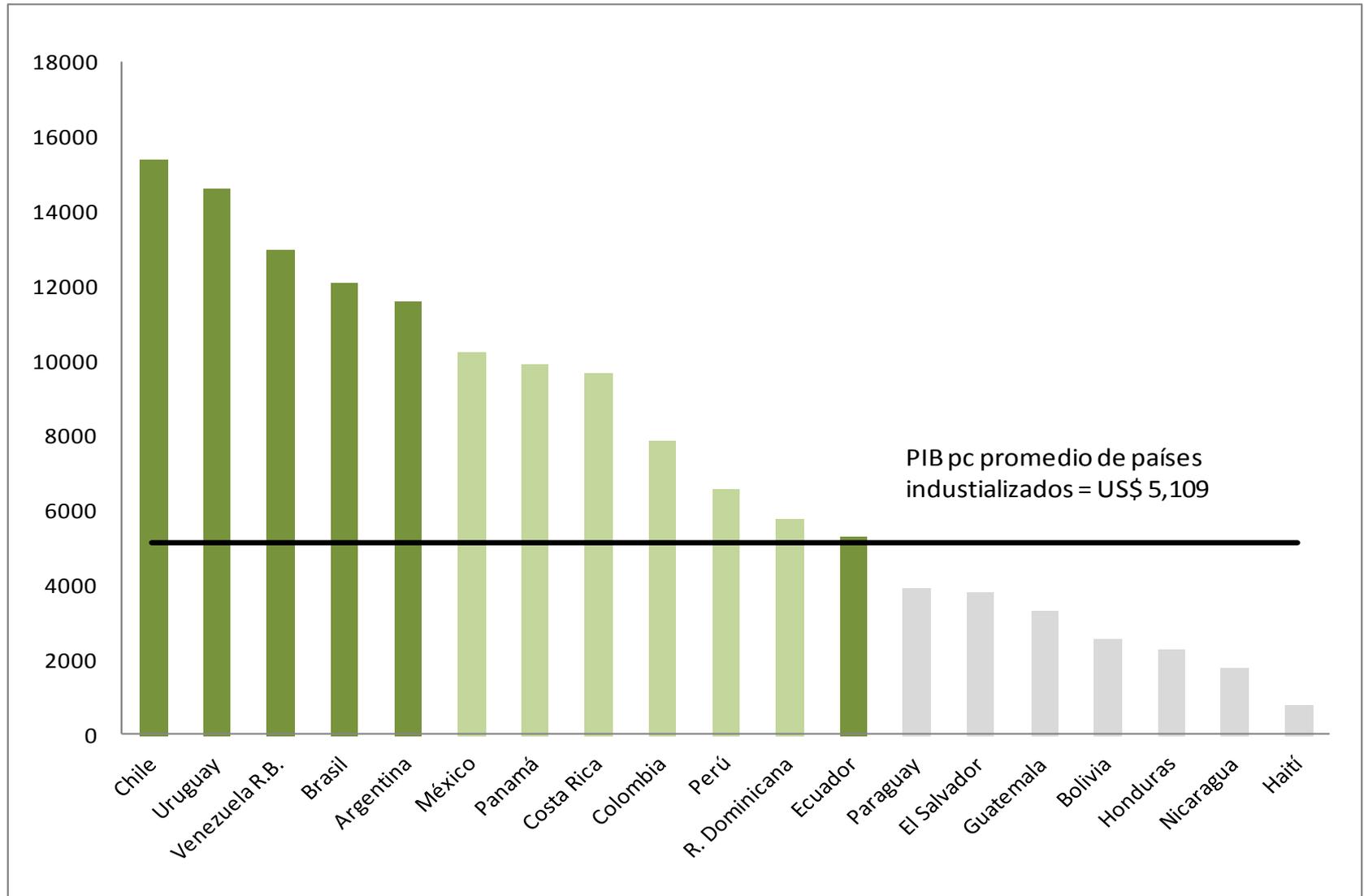
Cuentas Individuales de Ahorro por Desempleo

| Países | Cobertura | Contribuciones | Condiciones de elegibilidad | Beneficios | Otros beneficios | Administración |
|------------------------------|---|--|--|--|---|--|
| Argentina (1975) | Trabajadores de la construcción | Empleador: 12 - 8% salario. | Despidos. | Saldo | - | Instituciones bancarias |
| Brasil (1989) | Trabajadores dependientes no cubiertos por otro instrumento | Empleador: 8% salario. | Causa de despido. | Saldo | Retiros parciales para vivienda o salud. | Gobierno |
| Chile (2002) | Trabajadores dependientes. | Empleado: 0,6% y Empleador: 1,6% salario. | 12 contribuciones a todo evento | Saldo | - | Administradora Fondo Cesantía |
| Colombia (1990) | Trabajadores dependientes. | Empleador: 9,3% del salario. | Despidos. | Saldo | Retiros para educación y vivienda. | Administradora Fondo Cesantía |
| Costa Rica (2000) | Trabajadores dependientes | Empleador: 1,0% y trabajador 2% del salario. | A todo evento. | Saldo | Retiros voluntarios cada 5 años, relación continua de trabajo | |
| Ecuador (2001) | Trabajadores dependientes. | Empleador: 1 salario por año. | Desempleo involuntario con mínimo 24 contribuciones y 60 días de carencia. | Saldo cuenta, mínimo 2 salarios previos. | - | Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) |
| Panamá (1972) | Trabajadores dependientes. | Empleador: 1 salario por año + 5% compensación y empleado: voluntario. | Compensación adicional según causa. | Saldo | Retiros parciales para vivienda, educación o salud.. | Aseguradora |
| Perú (1991) | Trabajadores dependientes. | Empleador: 2 depósitos de medio salario. | Despidos | Saldo | 50% retiro y otros adicionales autorizados ocasionalmente. | Instituciones bancarias. |
| Venezuela R B. (1997) | Trabajadores dependientes | Empleador: 5 días de salario aumenta con antigüedad a máx 30 días salario – año. | Despidos, 3 meses de antigüedad | Saldo | - | Instituciones financieras o empleador. |

Seguros de Desempleo

| Países | Tipo de Programa | Con aportes de: | | | Beneficios | | Condiciones de elegibilidad |
|-----------------------|---|---|---|---|--|--|---|
| | | Trabajador | Empleador | Estado | Tasa de remplazo | Duración (meses) | |
| Argentina | Seguro obligatorio | 0% | 0,89% - 1,11% | Financia déficits | 50% en primeros 4 meses; 42,5% entre 5º y 8º y 37,5% en 9º a 12º. | Hasta 12 meses | Cesante involuntario, Registro agencia de empleo, disposición a trabajar y 12 cotizaciones previas. |
| Brasil | Seguro Social | 0% | 0% | Toda - FGTS. | 80% al 50% según tramos de ingresos. | 3 pagos si 6 a 11 cotiz.; 4 si 12 a 23 y 5 si hasta 24 cotizaciones. | Empleo previo mínimo 6 meses, desempleo involuntario y no tener otras rentas. |
| Chile | Seguro obligatorio mixto: fondo solidario con C. individuales | 0,6% al Fondo Cesantía Solidario | 2,4% (1,6% a C. Individuales y 0,8% al Fondo Cesantía Solidario). | Aporte de MMUS\$ 12 anuales desde rentas generales. | Desde 70% a 30%, si ahorro en C. Individuales es insuficiente, opera el FCS. | Hasta por 5 meses. | 12 cotizaciones en 24 meses y las tres últimas con el mismo empleador. |
| Ecuador | Seguro Social | 1% (más 8,3% a C. Individual) | 2% | Subsidios complementarios | Suma fija (hasta 2 salarios). | 360 días desempleo | 24 meses de cotizaciones. |
| Uruguay | Seguro Social | Si. No separada de cotización gral. de 12,5%. | Si. No separada de cotización gral. de 12,5%. | Financia déficits. | 66% a 40% + 20% cargas familiares. | Hasta 6 meses. | 6 meses cotizaciones y desempleo involuntario. |
| Venezuela R.B. | Seguro obligatorio | 0,5% y 2,5% si es independiente. | 2,0% | Subsidios complementarios | 60% salario medio más asistencia médica por 26 semanas. | 5 meses | 12 cotizaciones en 24 meses y disponible para trabajar. |

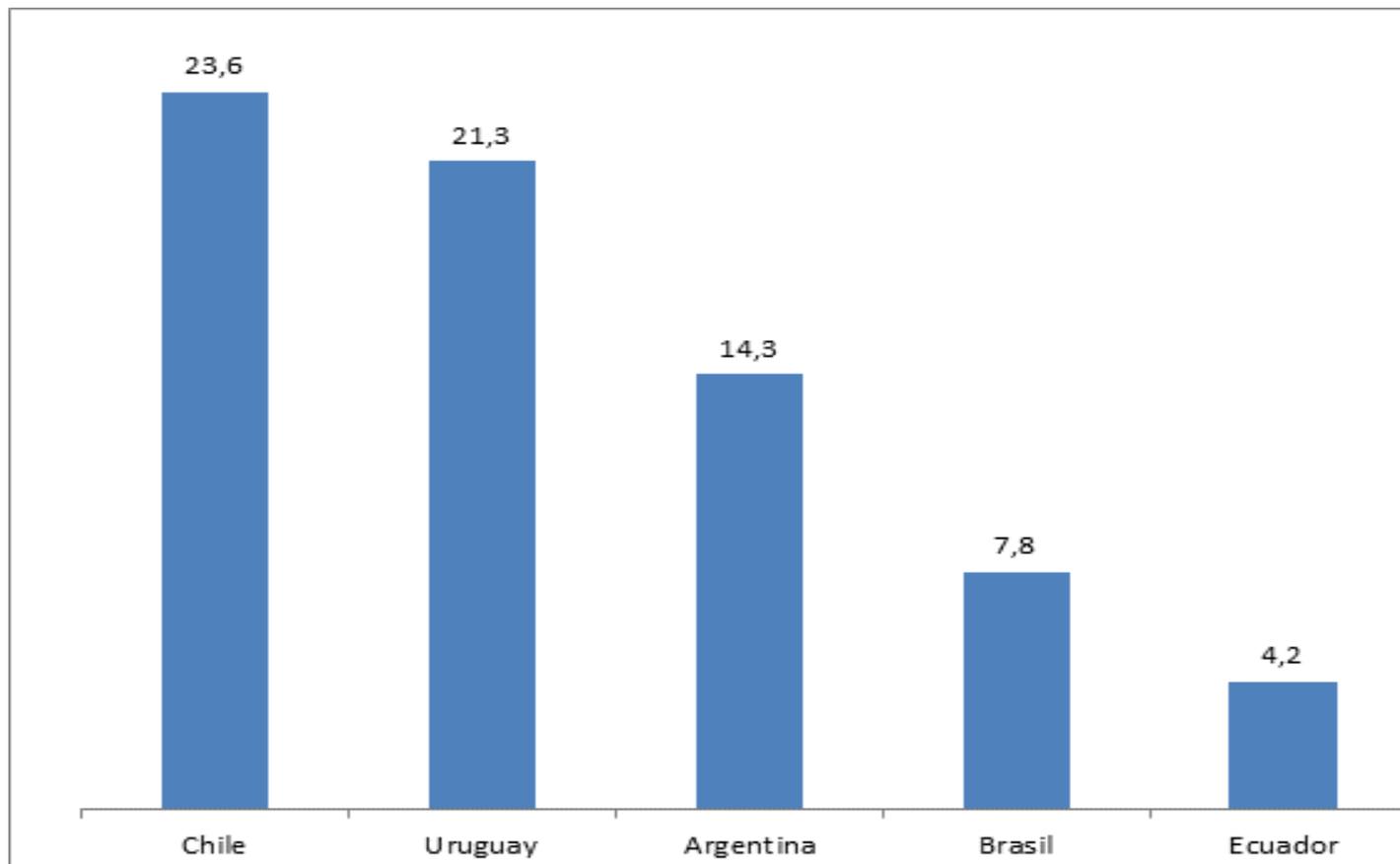
PIB per cápita de países de América Latina y PIB per cápita de países industrializados al adoptar un Seguro de Desempledo. (En US\$ de 2012).



Fuente: elaboración propia.

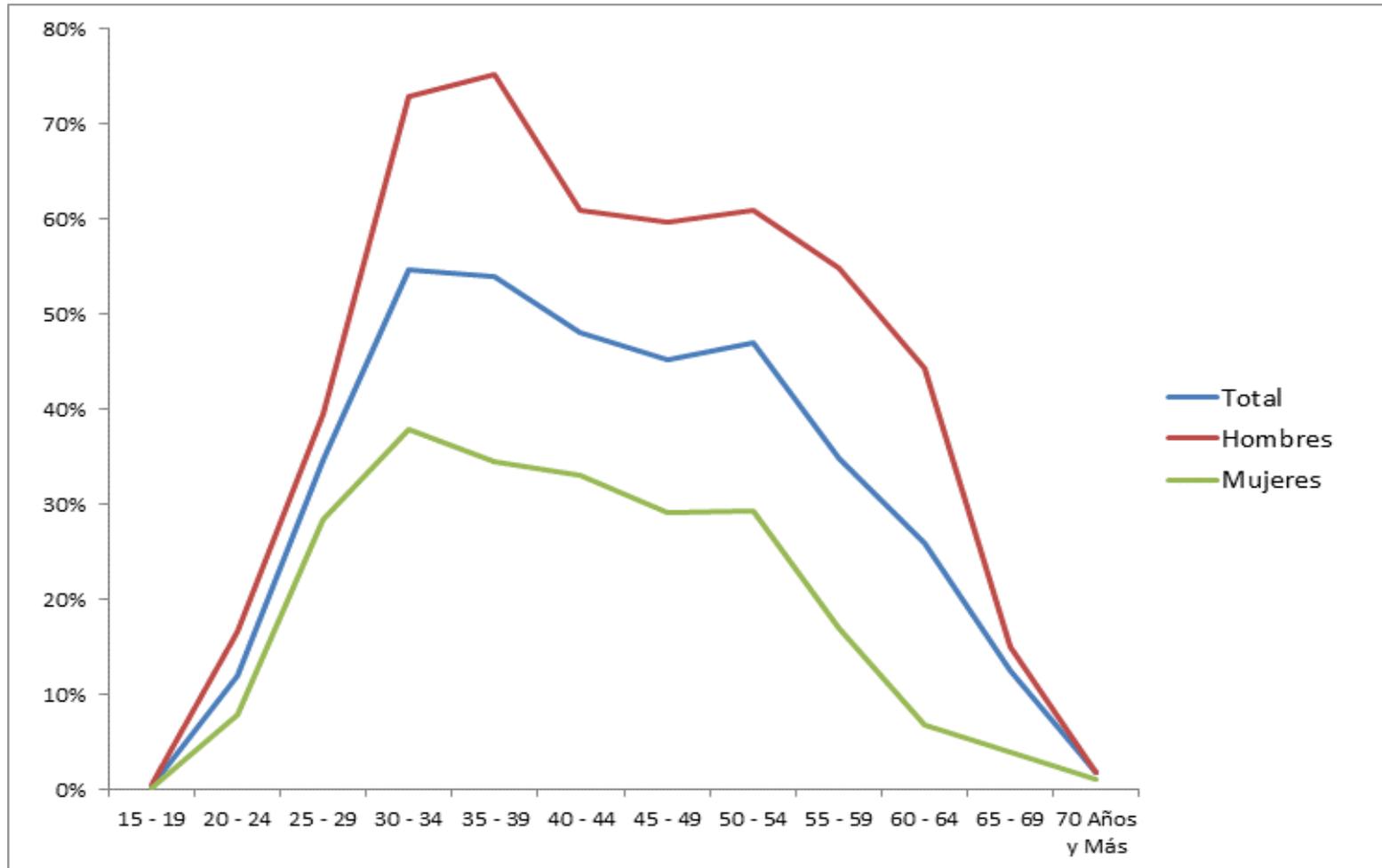
Cobertura de beneficiarios de los Seguros de Desempleo en América Latina

(% del total de desocupados)



Fuente: elaboración propia.

Chile. Cobertura del Seguro de Cesantía según sexo y edad, 2013 (en % de los desocupados de los respectivos tramos etarios)



Fuente: elaboración propia.

III.2.Reformas e iniciativas recientes.

- **Mecanismo de Protección al Cesante de Colombia (2013).**
 - Beneficios monetarios condicionados al uso de las cesantías para este fin
 - Cuota monetaria (asignación familiar).
 - Servicios de capacitación laboral.
 - Servicios de empleo
 - Bono de alimentación.
- **Proyecto de Ley de un Seguro de Desempleo en México (2013).**
 - Cuentas individuales (2% a subcuenta mixta)
 - Fondo Solidario (1% del salario).
 - Gobierno Federal garantizaría hasta 1 salario mínimo.

III.2.Reformas e iniciativas recientes.

- **Reforma al Seguro de Cesantía de Chile (2015).**
 - Aumento de beneficios: 70% a 35% por 5 meses.
 - Aporte del 10% de la prestación para pensiones.
 - Mayor acceso al Fondo de Cesantía Solidario.
 - Se potencia el rol estabilizador en crisis: aumento de monto de beneficios (6° y 7° meses) y un giro adicional para trabajadores contratados a plazo.
- **Reforma a Seguro de Desempleo de Ecuador (2016).**
 - Prestación inicial de 70% del salario medio (12 meses).
 - Duración de hasta 5 meses.
 - Aportes previos de al menos 24 cotizaciones, con 6 continuas previas al desempleo.

III.2.Reformas e iniciativas recientes.

- **Reactivación del Seguro de Desempleo de Argentina (2016).**
 - Reajuste de un 750% del monto de beneficios: desde \$ 400 a \$ 3000 (US\$ 214).

III.3. Fortalezas y debilidades.

| Instrumentos | Fortalezas | Debilidades | Cobertura | Integración con políticas activas |
|--|---|--|---|---|
| <i>Indemnizaciones por despido</i> | Barrera al despido injustificado | Pago asociado a una única causal, ausencia de reservas y se encarece con antigüedad. | Asalariados formales con contratos indefinidos. | Sin integración. |
| <i>Cuentas de ahorro individual por desempleo</i> | Acumula saldo patrimoniales para cubrir toda contingencia que genere el término de la relación de trabajo | Potenciales incentivos para otros usos y financiamiento incierto del período de búsqueda de un nuevo empleo. | Asalariados formales. | Normalmente no integradas. |
| <i>Seguros de desempleo</i> | Protege ante el evento del despido con beneficios y tiempos definidos | Potencial riesgo moral si el diseño no es adecuado. | Principalmente asalariados formales privados y otros con beneficios especiales. | Típicamente asociados a débil institucionalidad de programas activos. |

III.3. Fortalezas y debilidades.

- **Empleo informal.**
 - No es una alternativa a la protección ante el desempleo: la probabilidad es mayor de seguir en la informalidad y se acentúa por fluctuaciones cíclicas recurrentes.
- **Estudios recientes (BID, 2015) indican que:**
 - Esquemas contributivos pueden aumentar la formalidad por 2 efectos opuestos: generosidad de beneficios y nivel de contribuciones.
 - Condicionar beneficios a la participación en programas de capacitación laboral.
 - La duración de la cesantía se reduce cuando los beneficios son más bajos (y decrecientes) o su duración es más corta.
 - Se releva el rol de las políticas activas integradas con programas pasivos.

IV. Conclusiones.

- **Claves de diseño:**
 - ✓ **Tipo de sistema:** reparto, ahorro o combinación.
 - ✓ **Cobertura de beneficiarios:** asalariados formales (tipos de contratos)
 - ✓ **Beneficios:** nivel, estructura y condiciones de elegibilidad.
 - ✓ **Financiamiento:** fuentes y distribución.
 - ✓ **Administración:** capacidades disponibles, extensión territorial y eficiencia.
 - ✓ **Integración con Políticas activas.**
- + **Políticas activas para la protección de trabajadores independientes e informales.**

Muchas gracias

mvelasquez@manquehue.net