

Sistemas de protección frente al desempleo: las experiencias de países desarrollados y en transición



JÜRGEN WELLER, CEPAL

**SEMINARIO “PROTECCIÓN Y FORMACIÓN:
INSTITUCIONES PARA MEJORAR LA INSERCIÓN
LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y ASIA”**

**PRESENTACIÓN BASADA EN GERLA VAN BREUGEL, “SISTEMAS
DE PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO: LA EXPERIENCIAS
DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN TRANSICIÓN”, Y OTRAS
CONTRIBUCIONES AL PROYECTO**

Índice



- 1) Introducción: Objetivos e instrumentos de la protección frente al desempleo
- 2) Panorama Mundial
- 3) Seguro de Desempleo y Asistencia de Desempleo
- 4) Indemnización
- 5) Cuentas de Ahorro Individuales para Desempleo
- 6) Conclusiones y desafíos

1) Introducción



- Como todas las instituciones del mercado de trabajo debe considerarse un objetivo doble:
 - Proteger a actores estructuralmente débiles - en este caso: los trabajadores que perdieron su empleo y con ello su principal fuente de ingresos laborales
 - Contribuir a un funcionamiento eficiente del mercado laboral - en este caso: mejorar la reinserción laboral (matching) y evitar efectos indeseados
- Objetivos complementarios :
 - Rol de estabilizador automático,
 - Incentivo a la formalización laboral,
 - Efecto redistributivo.

1) Introducción: Sistemas de protección frente al Desempleo



- El **seguro de desempleo** es un instrumento colectivo que debe proteger al trabajador frente al riesgo de la reducción de su poder adquisitivo por causa de la pérdida de su puesto de trabajo.
- La **indemnización** es una compensación que consiste en un monto pagado bajo ciertas condiciones por el empleador en caso de despido de un trabajador.
- Las **cuentas de ahorro individuales de desempleo** acumulan un ahorro a partir de depósitos mensuales obligatorios a cual el trabajador puede acceder en caso de desempleo.

2) Panorama mundial

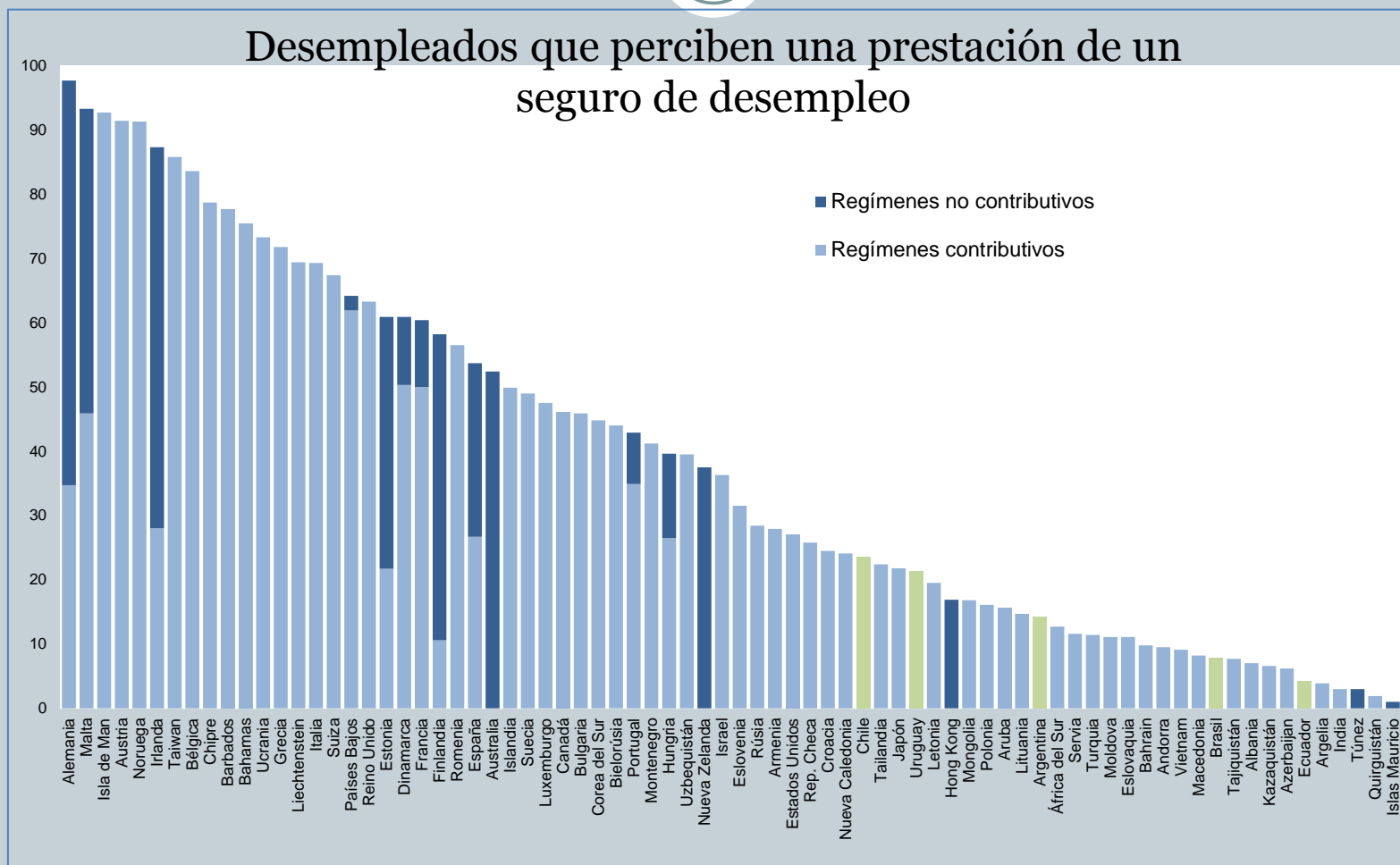


Tipos de programas de protección ante el desempleo en 201 países, 2012-2013

	Con programas de desempleo establecidos en la legislación nacional (89 países, o el 44%)			Sin programas de beneficios por desempleo establecidos en la legislación nacional (112 países, o el 56%)	
Programa principal	Beneficios periódicos en efectivo 85 países (95%)		Suma alzada (cuatro países, 5%)	Indemnizaciones por despido (estipuladas en el Código del Trabajo) (31 países, 28%)	Sin indemnizaciones por despido o programas establecidos en la legislación (81 países, 72%)
	Seguro público obligatorio (73 países, 86%)	Solo asistencia social o programas de empleo garantizados (siete países, 8%)	Cuentas de ahorro individuales para desempleo (dos países) Fondos de aprovisionamiento para pensiones (dos países)		
	Seguro voluntario subsidiado (tres países, 4%)				
	Cuentas de ahorro individuales obligatorias (un país, 1%)	Solo cuentas de ahorro individuales obligatorias (un país, 1%)			
Programa adicional	Programa adicional de asistencia social o programa de empleo garantizado (26 países)				

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report 2014/15. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, 2014 [en línea] <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>.

2) Panorama mundial - Cobertura



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Income support to the unemployed", *World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra, 2010 [en línea]

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_146566.pdf

3) Seguro de desempleo: una multiplicidad de diseños diferentes – Condiciones de acceso

- Beneficiarios
 - Generalmente solo para asalariados (privados), a veces con opciones voluntarias para trabajadores por cuenta propia.
- Acceso a beneficios
 - Contar con una cierta cantidad mínima de cotizaciones o de tiempo trabajado antes de caer en desempleo.
 - Desempleo involuntario.
 - Disponibilidad para trabajar, obligación de aceptar una oferta de trabajo razonable.
 - Registro como desempleado.
- Periodo de espera
 - Las prestaciones se puede pagar en forma inmediata o se establece un periodo de espera.

3) Seguro de desempleo – Características de beneficios



- Monto de beneficios mayoritariamente dependiente de ingresos anteriores
- Mínimo y/o máximo
 - En algunos países se garantizan un nivel mínimo del beneficio y/o un tope al monto recibido.
- Duración máxima
 - El beneficio de desempleo se recibe por un tiempo definido.
- Tendencia del pago
 - Los desocupados pueden recibir un beneficio constante durante todo el periodo en que están elegibles o la prestación puede disminuir a lo largo del tiempo.
- Pagos adicionales
 - Algunos países tienen un sistema asistencia social paralelo al sistema de seguro de desempleo de lo cual se puede recibir fondos adicionales.

3) Seguro de Desempleo – Financiamiento



- La contribución se vincula, en la mayoría de los casos, con los salarios. Específicamente, la contribución de los trabajadores asalariados se calcula como porcentaje de los ingresos cubiertos o brutos del asegurado.
- Los empleadores contribuyen en casi todos los países. En general, hay una tasa uniforme, pero existen algunas excepciones donde las tasas dependen del sector, el tamaño de la empresa o la región.
- El Estado, contribuye solo como empleador, cubre los aportes de grupos específicos, cubre posibles déficits o, excepcionalmente, es la fuente única del financiamiento.

3) Seguro de Desempleo – Gestión



- Con respecto a la gestión de los seguros de desempleo, se pueden distinguir tres funciones principales:
 - La supervisión del sistema,
 - La recaudación de las contribuciones,
 - La administración de los beneficios.
- En algunos países dichas funciones están en manos de una sola entidad a nivel nacional, pero hay varios en los cuales las funciones están separados por entidad y/o nivel.
- En general, las instituciones que se hacen cargo de la gestión son los Ministerios de Trabajo o Empleo, Oficinas de Empleo o Agencias de Seguridad Social.

3) Seguro de Desempleo – Asistencia de desempleo



- En muchos países un desempleado puede postular a los beneficios de la asistencia de desempleo, cuando (ya) no es elegible para los beneficios del seguro de desempleo.
- Los beneficios dependen de:
 - Edad,
 - Estado civil,
 - Situación de convivencia y si se tiene dependientes.
- La asistencia de desempleo puede tener una duración indeterminada y se financia con fondos públicos.
- Es un instrumento de transición de una institución laboral a un instrumento de protección social (algunos países tienen una asistencia social en lugar de una asistencia de desempleo).

3) Seguro de Desempleo – Asistencia de desempleo



Diferencias entre asistencia y el seguro de desempleo

	Asistencia de desempleo	Seguro de desempleo
Condiciones	Ingresos (y/o patrimonio) bajos	Contribuciones anteriores
Duración máxima	Mayor	Menor
Bases del cálculo monto	Edad, estado civil y/o situación de convivencia, tener dependientes	Ingresos anteriores (mayormente)
Financiamiento	Fondos públicos	Contribuciones de empleadores y/o empleados (principalmente)

3) Seguro de Desempleo – Impactos y retos



- Suaviza impacto de pérdida de empleo en ingresos y bienestar.
- Suaviza el impacto del riesgo desigual del desempleo entre ocupaciones y ramas de actividad (función *seguro*).
- El establecimiento de beneficios mínimos y máximos atenúa la relación entre los montos de las cotizaciones y de los beneficios e introduce un componente de solidaridad.
- Como la inserción laboral suele ser más volátil para trabajadores de bajo nivel educativo, los beneficios tendrían un aporte redistributivo adicional.
- Tiende a mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda por calificaciones, lo que contribuye a un funcionamiento más eficiente del mercado laboral.

3) Seguro de Desempleo – Impactos y retos



- Estabiliza el consumo (estabilizador automático).
- Puede incentivar un mayor esfuerzo de búsqueda de puestos de trabajo que generan acceso al seguro y una mayor formalización.

Sin embargo:

- La volatilidad de la inserción laboral de los menos calificados puede obstaculizar al cumplimiento de condiciones de acceso restrictivas.
- Relaciones laborales mas precarias (contratos temporales o a tiempo parcial) afectan, sobre todo, a mujeres y jóvenes.
- Surgen nuevos tipos de relaciones laborales que generan nuevos retos de regulación.

3) Seguro de Desempleo – Impactos y retos, aspectos de diseño



- El diseño tienen que equilibrar los dos objetivos generales, por ejemplo respecto a:
- Duración limitada y pago descendiente
 - La tasa de salida aumenta cuando vence el beneficio ya que el salario de reserva del desempleado baja.
 - Un esquema de pago descendiente a lo largo del período de desempleo incentiva mayores tasas de salidas antes del término del beneficio.
 - Pero acelerar la salida del desempleo puede tener un impacto negativo en la calidad de la reinserción al empleo.
- Periodo de espera
 - El establecimiento de un periodo de espera tiende a disminuir la entrada al desempleo, pero puede ser problemático por necesidades urgentes.
- Control y sanciones
 - Pueden tener un efecto positivo sobre la eficiencia de un seguro, pero deben ejercerse respetando la dignidad de los beneficiarios.

4) Indemnización – Objetivos y cobertura



- **Objetivos**
 - Ofrecer una compensación por la pérdida de trabajo.
 - Estabilizar el empleo y prevenir el desempleo por desalentar los despidos.
 - Promover relaciones laborales a largo plazo a fin de retener trabajadores valiosos
 - Reducir los costos de transacción debido a la rotación de personal.
- **Cobertura**
 - La cobertura obligatoria abarca solamente el sector privado.
 - Hay excepciones que se refieren muchas veces a empresas de menor tamaño.

4) Indemnización – Condiciones y beneficios



- El despido por razones no económicas es el principal motivo que genera el derecho a una indemnización. En algunos casos también razones económicas (reducción de planilla), quiebra, jubilación, fin de contrato y otros motivan este pago.
- Derecho asociado a periodos mínimos de permanencia en el empleo.
- Los montos pagados de la indemnización dependen del tiempo de permanencia en el empleo.

4) Indemnización – Efectos



- **Efectos positivos**

- Pago en caso de desempleo involuntario.
- Estimulación de relaciones laborales de larga duración incentiva la inversión en la capacitación de los trabajadores.
- Relaciones laborales más permanentes tienden a ser de mayor confianza, cooperación y lealtad entre ambos lados, lo que podría generar mayor productividad.
- Costos de administración son mínimos (y nulos para el sector público)

- **Efectos negativos**

- Mayores costos de despido pueden afectar contrataciones y formalidad.
- Posibles aspectos negativos de la menor movilidad en la eficiencia del funcionamiento del mercado laboral.
- Cuando los empleadores tienen que pagar las indemnizaciones en situaciones de baja liquidez aumenta el riesgo de incumplimiento.
- Puede tener el efecto de generar un mercado de trabajo dual (diferentes montos según tipo de empresa; con/ sin derecho).
- Como estabilizador automático, en el mejor de los casos, débil.

5) Cuentas de ahorro individual para el desempleo (CAID) - Características



- No existen en países desarrollados – pero se discuten como alternativa y se realizaron estudios de simulación de cambios de seguros de desempleo hacia CAID (resultados específicos dependientes de serie de supuestos).
- Resultados generales:
 - Reduce gasto público requerido a financiar el sistema.
 - Requiere sistema de financiamiento complementario (subsidio, crédito), sobre todo para desempleo de larga duración y para personas con frecuentes situaciones de desempleo (sin posibilidad de acumular recursos suficientes)
 - Efecto positivo en empleo.
 - Estimula movilidad laboral al permitir acceso a recursos encaso de renuncia.
 - Efectos de redistribución de los ingresos desde los quintiles bajos hacia los quintiles más altos (no tiene componente solidario).
 - En situaciones de problemas de liquidez estimula retiro de fondos por medio de mecanismos informales, lo que debilita la función de protección frente al desempleo.

6) Conclusiones y desafíos



- Entre los países hay una gran variedad respecto a los instrumentos, por ejemplo respecto al diseño de las condiciones de acceso y los montos de beneficios, los esquemas gerenciales, los modelos de financiamiento, entre otros.
- Esto se relaciona, en parte, con la variedad de las condiciones del mercado laboral.
- Ambos aspectos dificultan la comparación de aspectos específicos y su impacto.

6) Conclusiones y desafíos



- Reto de equilibrar objetivos de eficiencia (focalización, costos) y protección.
- Beneficios muy generosos tienden a frenar la reinserción laboral, con costos para el sistema de protección y la sociedad en su conjunto.
- Por otra parte, la orientación más reciente de fortalecer la eficiencia de los instrumentos de protección (aumento de controles y obligaciones) puede debilitar la función protectora y redistribuidora de estos instrumentos.
- Mayor impacto como estabilizador automático para seguro de desempleo (y, en menor grado, CAID)
- Combinación entre instrumentos: Seguro + Indemnización/ cuenta individual; cuenta individual + seguro; indemnización + cuenta individual? Ineficiencia por duplicaciones o complementario (objetivos específicos diferentes)?

6) Conclusiones y desafíos



- Instrumento de mercado de trabajo y/o de protección social?
- Impacto redistributivo!? Cómo extender los beneficios de manera adecuada a contribuyentes con una inserción precaria y/o volátil al mercado laboral?
- Opciones para utilizar recursos para evitar desempleo (no solo compensar)?
- Importancia de vincular con PAMT – más factible para seguro de desempleo

- Cobertura estructuralmente limitada =>
- Políticas laborales complementarias para no contribuyentes (políticas de formalización, políticas activas) y con instrumentos no laborales (apoyo a ingresos)
- Con nuevos retos (nuevos contratos empleo asalariado, nuevos tipos de contrato)



Muchas gracias! Thank you very much!