

---

# Globalización y Protección contra el Riesgo del Desempleo

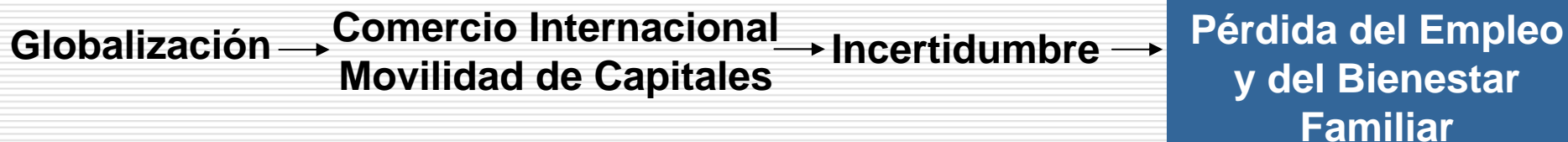
(Capítulo V, Informe Anual de la CISS 2007)



**Cancún, México, octubre 2006**

# Importancia de los Mecanismos de Protección para el Empleo

---



- En países de la OCDE la respuesta ha sido crear políticas laborales paralelas a los procesos de globalización.
- El contexto en ALC, la protección debe considerar:
  - ✓ Altos niveles de desempleo (8% vs. 6.2% mundial)
  - ✓ Economía informal
  - ✓ Desigualdad distribución de salarios y de riqueza
  - ✓ Limitaciones institucionales y financieras

---

**Este documento estudia el desempleo y sus posibles causas en América Latina, y presenta una discusión sobre los mecanismos que ofrecen protección a los trabajadores ante la pérdida del empleo**

# Contenido

---

- **Importancia de los Mecanismos de Protección para el Empleo: Desempleo y Globalización**
- **Comportamiento del Desempleo en el Continente**
  - ✓ Tendencias Regionales
  - ✓ Desempleo en la Población Económicamente Activa
  - ✓ Desempleo de Largo Plazo o “Persistente”
- **¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías Contemporáneas**
- **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente**
- **Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización**

## ¿Qué es el desempleo?

---

- **Una persona está desempleada cuando no ha trabajado más de una hora en un periodo de referencia dado pero busca trabajo activamente (OIT).**
- **El desempleo abierto es la proporción de personas en edad económicamente activa que se encuentran desempleadas.**
- **Con el tiempo los mercados laborales se han vuelto más complejos. Hasta finales del siglo XIX la composición del desempleo se definía por la estructura de la producción y no por las características de los trabajadores.**

# El Desempleo es Resultado de una Combinación de Factores

---

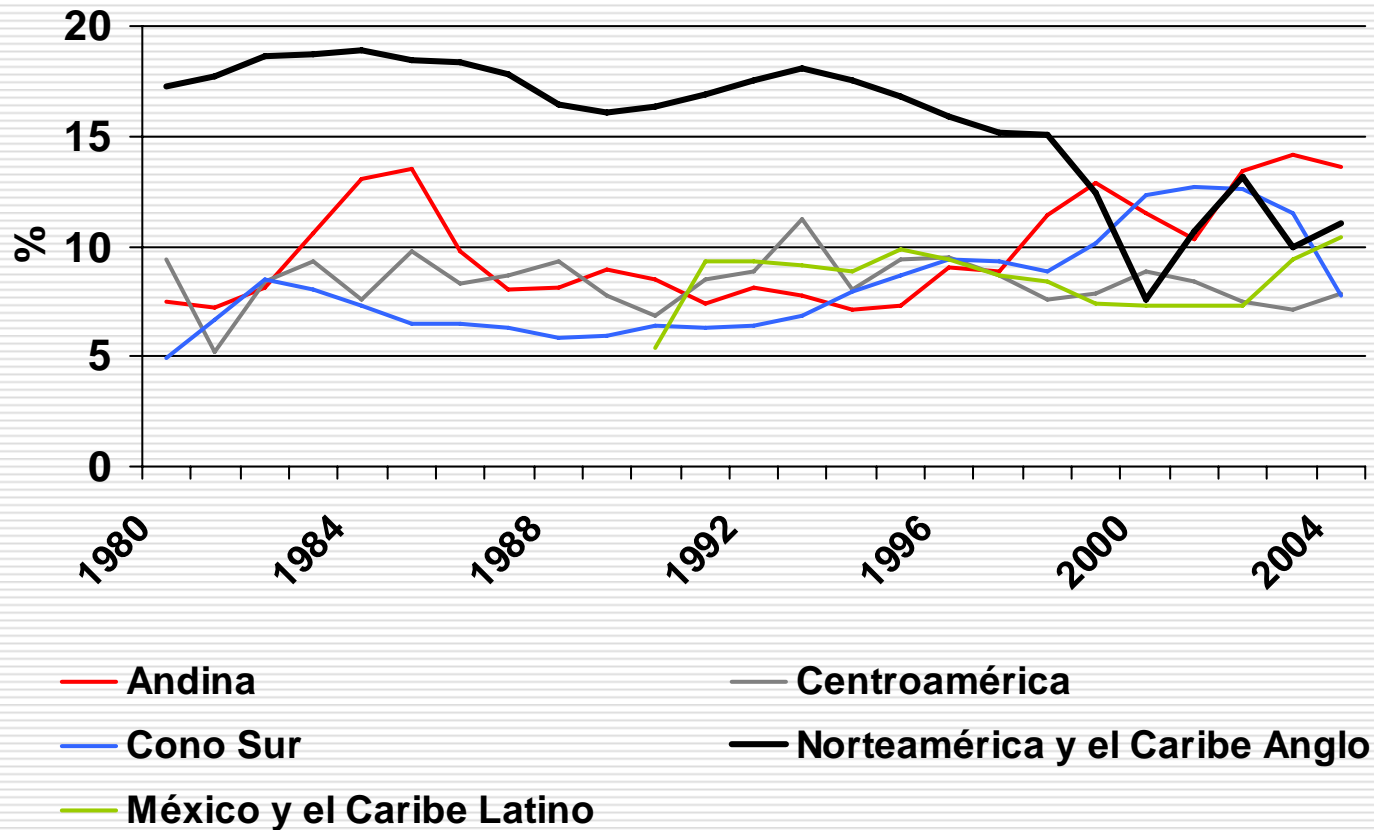
## Factores macroeconómicos



- Actualmente, entre países existen grandes diferencias en las características y en la composición del desempleo:
  - ✓ En algunos países se concentra en episodios de largo plazo (Europa) mientras que en otros se observa una alta rotación laboral con periodos cortos de desempleo (Estados Unidos, sector formal en México).
  - ✓ En ALC las diferencias entre grupos se dan principalmente por grupos de ingreso, edad, nivel educativo, y género (E. May 2001).

# Comportamiento del Desempleo en el Continente: *Tendencias Regionales*

## Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS (% de la Fuerza Laboral Total)

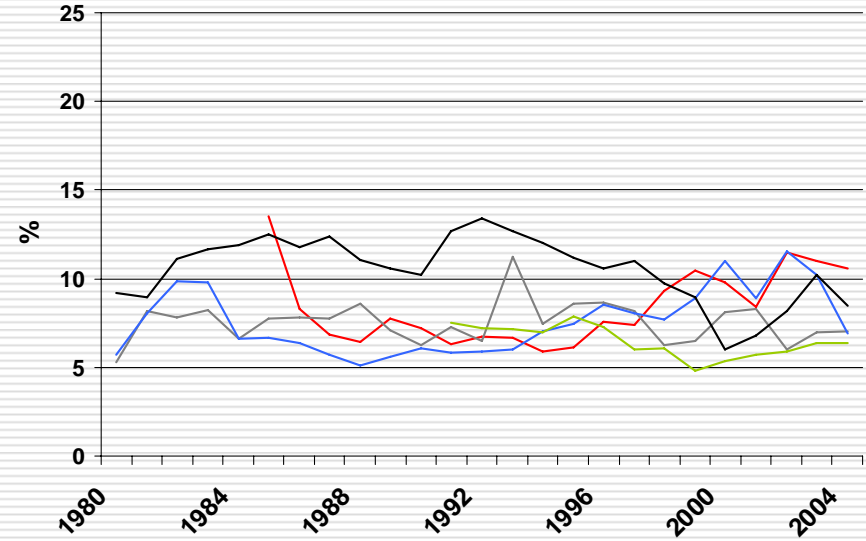
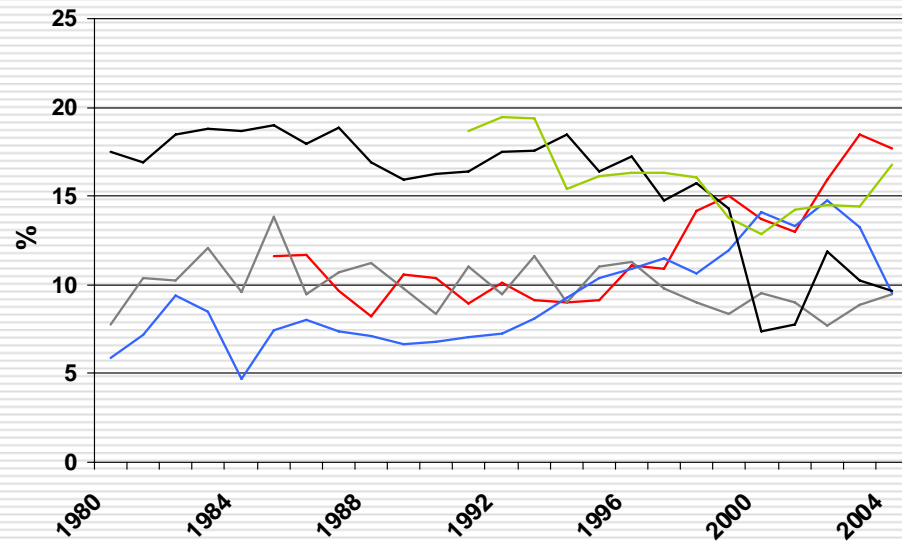


# Comportamiento del Desempleo en el Continente: *Tendencias Regionales*

## Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS (% de la Fuerza Laboral Total)

Mujeres

Hombres

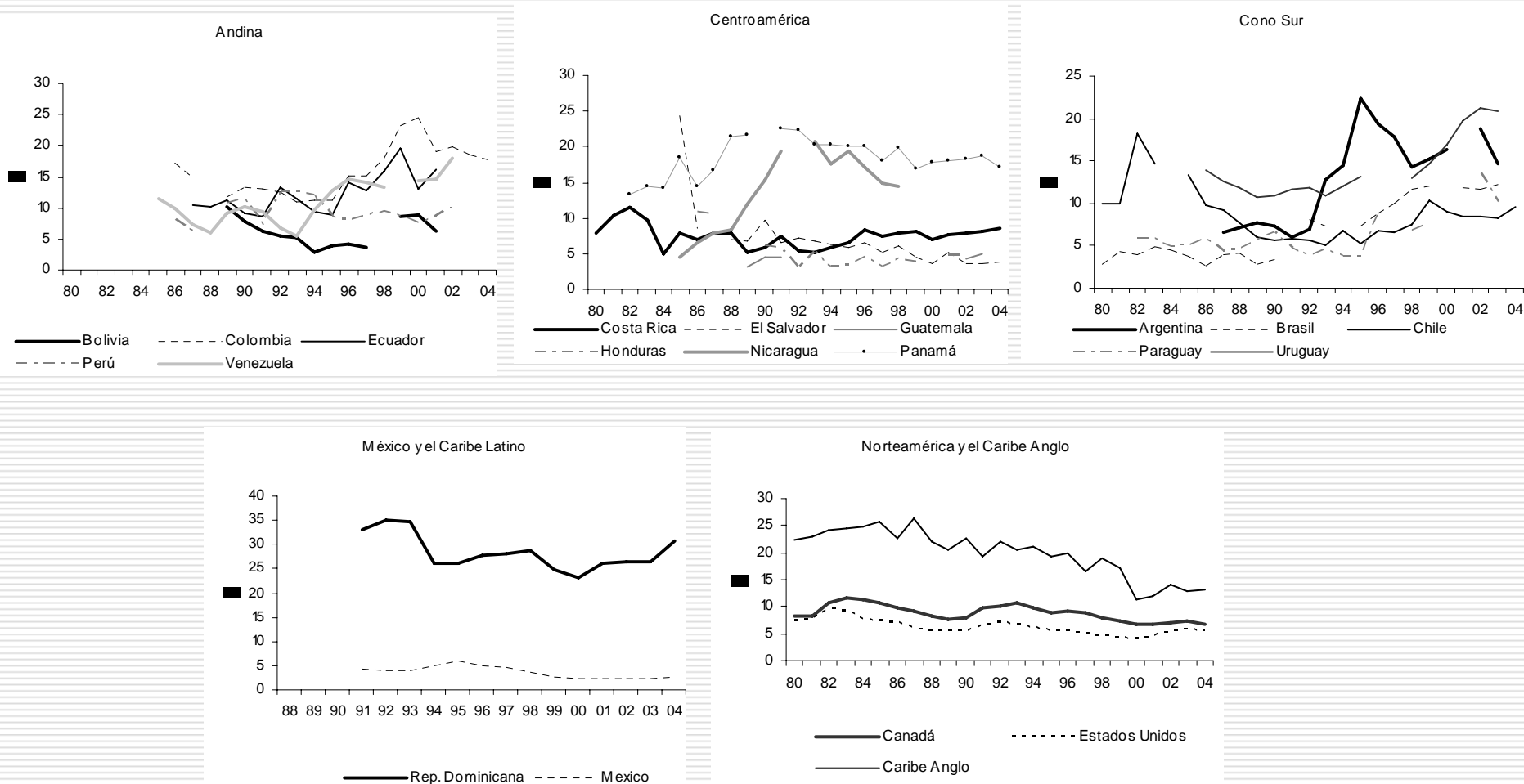


- Andina
- Centroamérica
- Cono Sur
- Norteamérica y el Caribe Anglo
- México y el Caribe Latino

- La participación laboral femenina ha aumentado.
- El número de hijos aumenta la probabilidad de dejar el empleo o de trabajar tiempo parcial.
- Un número importante de mujeres en ALC desempeña el trabajo de “cuidador”, actividad no remunerada y no cubierta por la seguridad social.

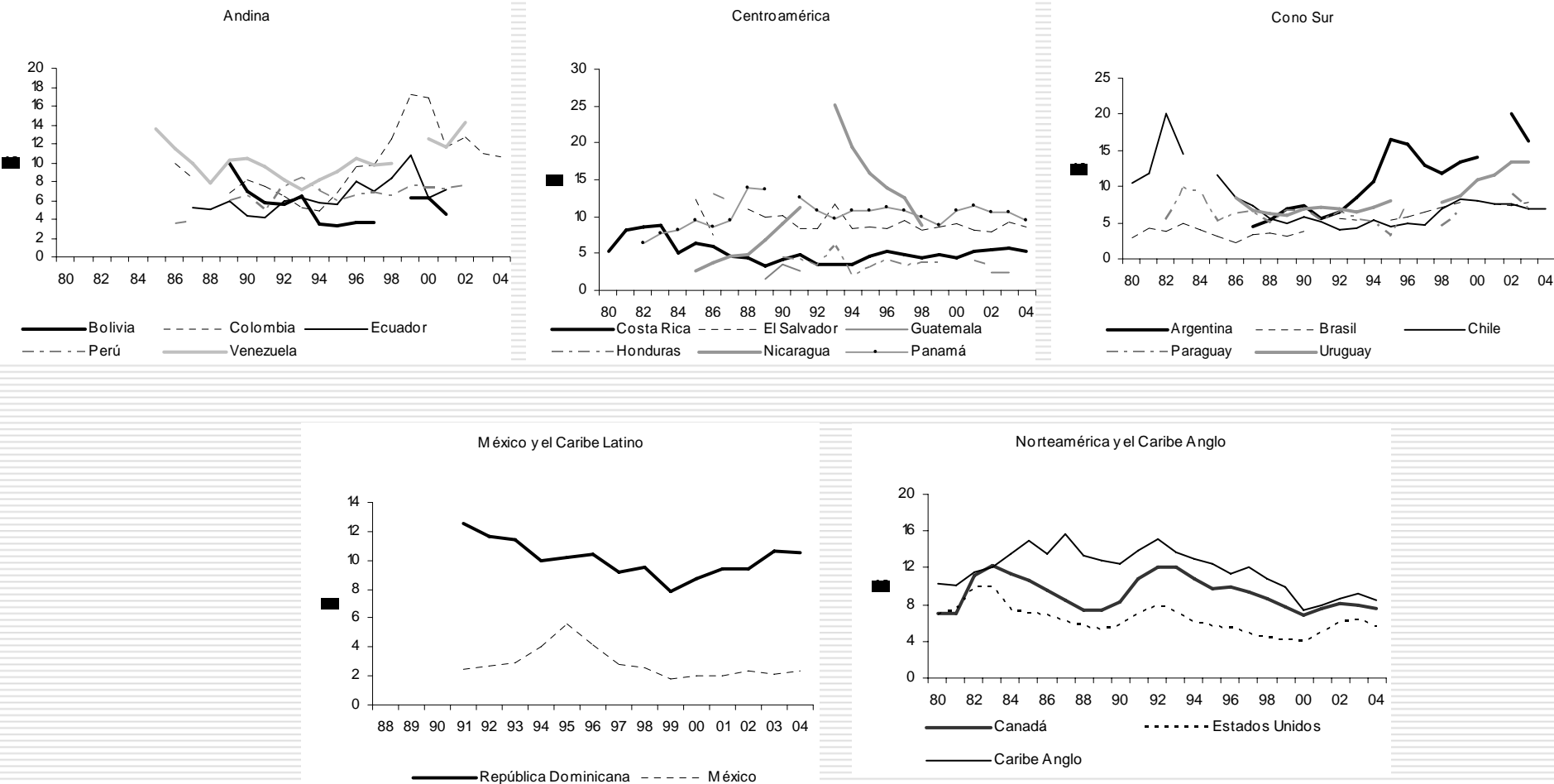
# Comportamiento del Desempleo en el Continente: Tendencias Regionales

## Desempleo Femenino (% de la Fuerza Laboral Total)



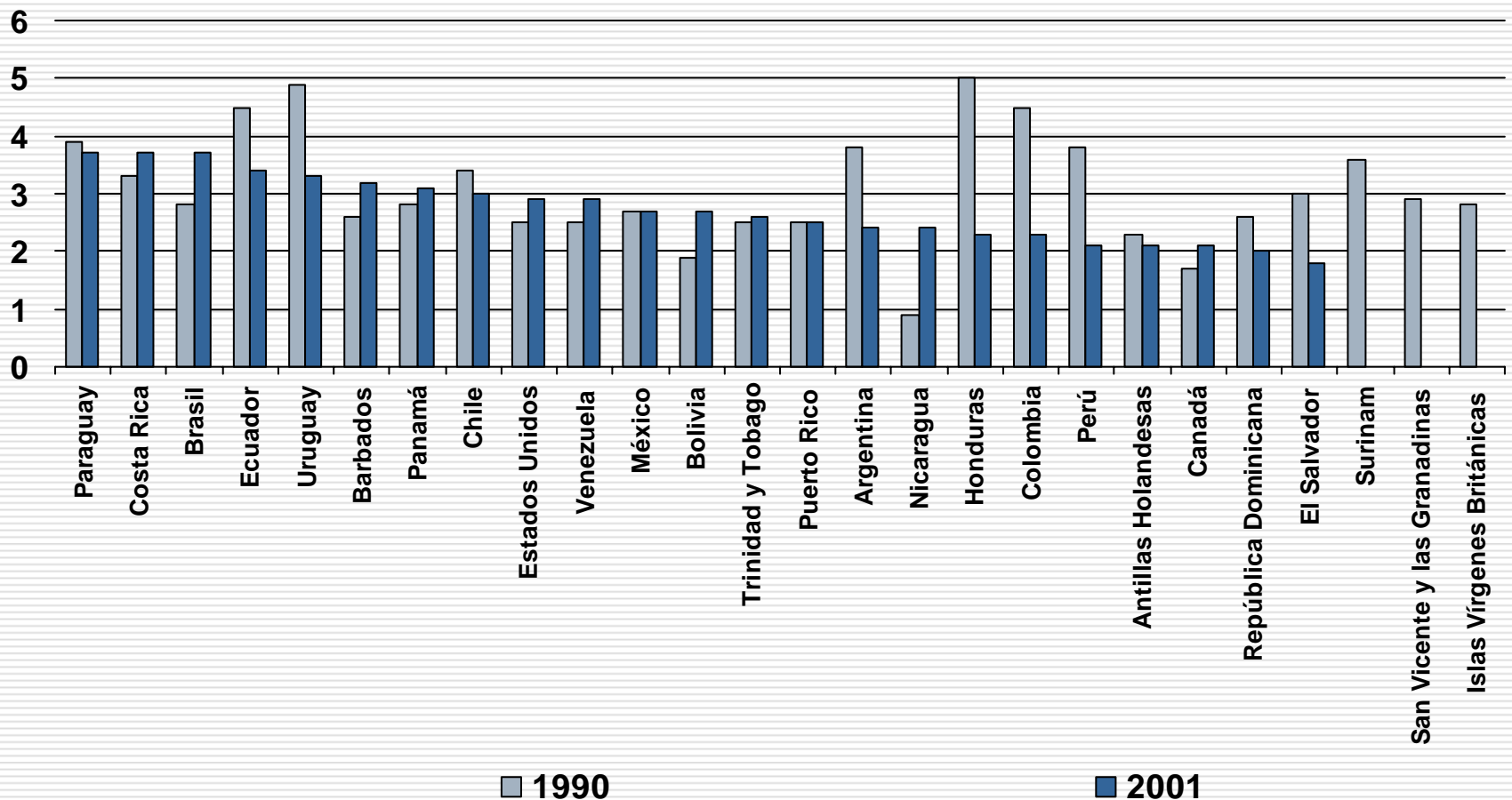
# Comportamiento del Desempleo en el Continente: Tendencias Regionales

## Desempleo Masculino (% de la Fuerza Laboral Total)



# Comportamiento del Desempleo en el Continente: Desempleo de la PEA. El Desempleo entre los Jóvenes.

## Relación entre la Tasa de Desempleo Juvenil (15-24) y la Tasa de Desempleo de los Adultos (25+)



■ 1990

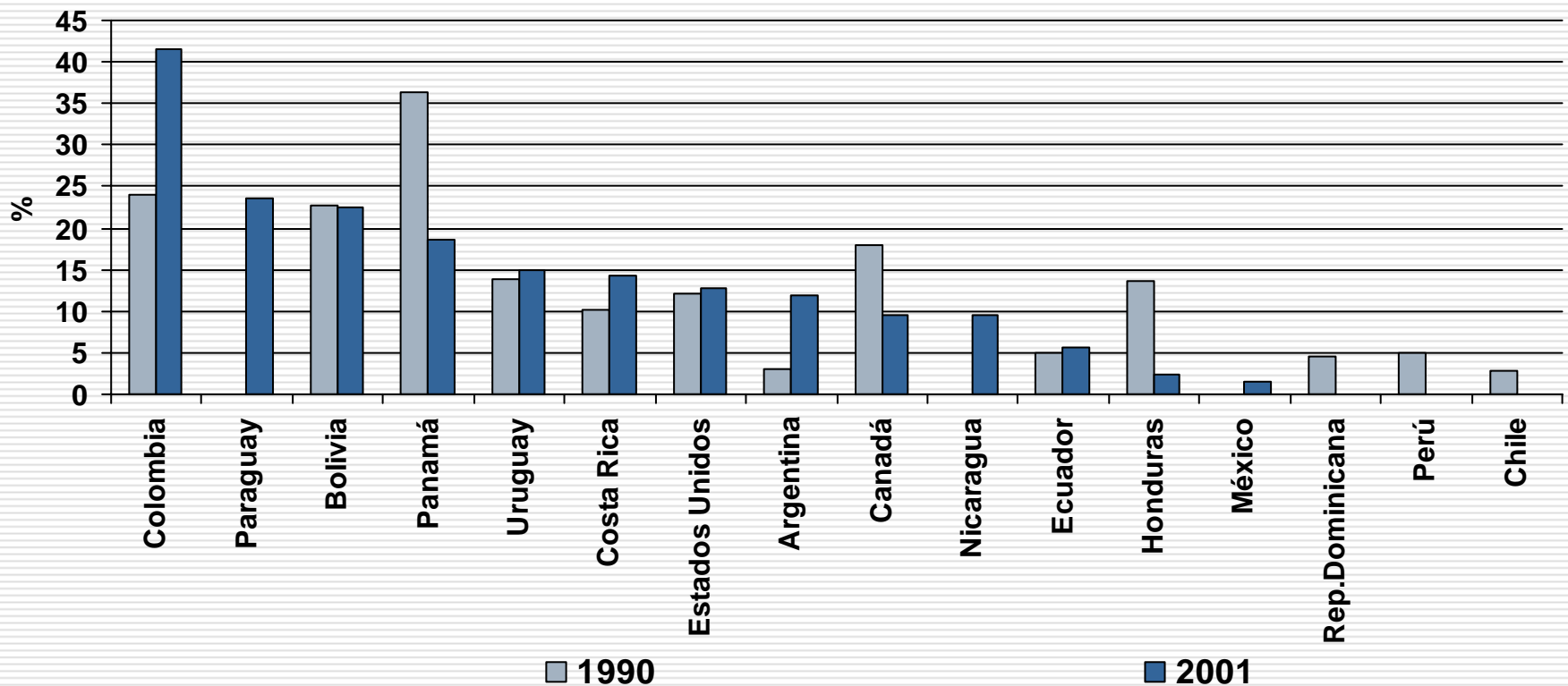
■ 2001

Fuente: ONU (2006).

Nota: Los datos corresponden a 1990 y 2001 o al año disponible más cercano. Los datos de Brasil, Panamá, Bolivia, Puerto Rico, Nicaragua, Colombia y Surinam corresponden a 1990, los de Las Antillas Holandesas corresponden a 1992 y el resto a 1991. Para la columna que se refiere a 2001, los datos de Panamá, Bolivia, Puerto Rico, Colombia, Antillas Holandesas, y República Dominicana corresponden a 2000.

## Comportamiento del Desempleo en el Continente: Desempleo de Largo Plazo o “Persistente”

Porcentaje de Personas Desempleadas en Edades de 15 a 64  
con una Duración del Desempleo Mayor a 12 Meses

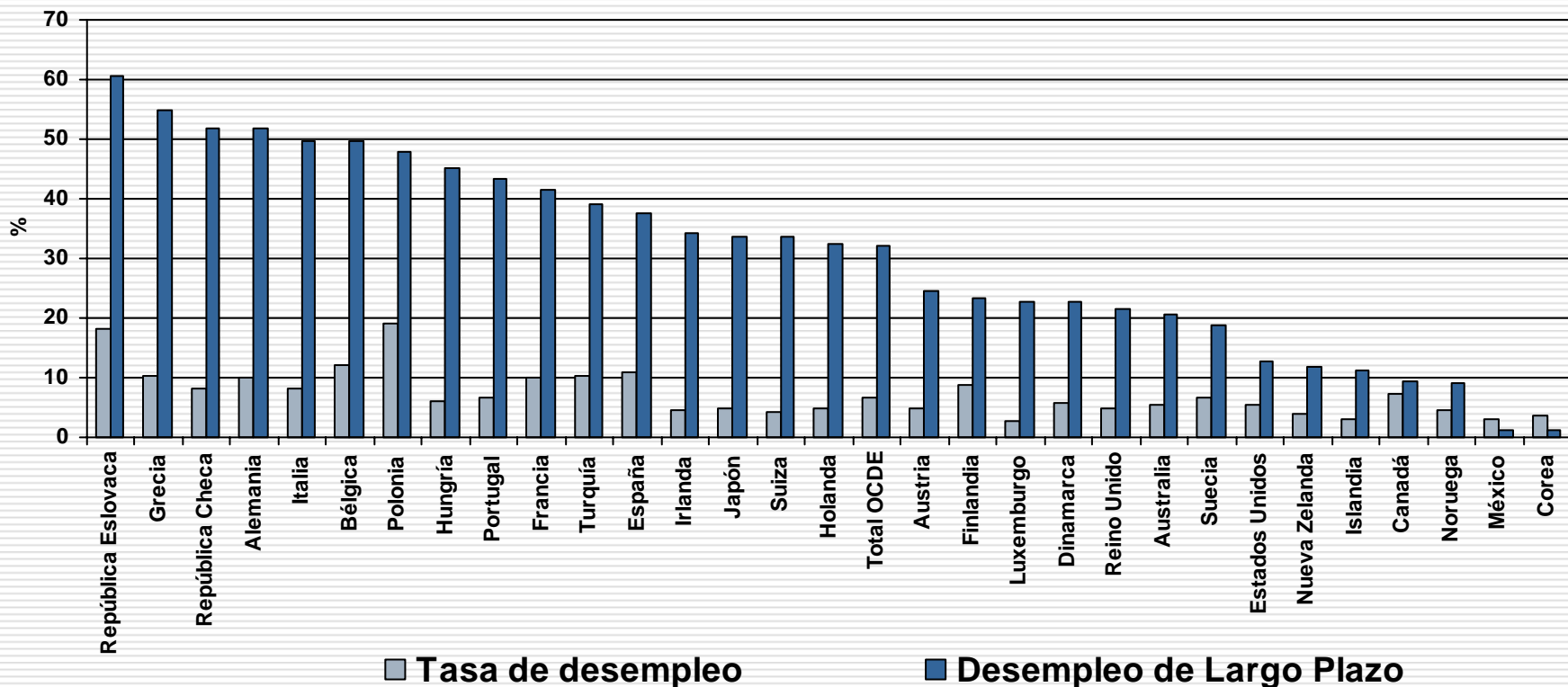


Fuente: BID (2004).

Nota: Los datos corresponden a 1990 y 2001 o al año disponible más cercano. Los datos de Costa Rica y Panamá corresponden al año 1991. Los datos de Argentina, Honduras y Uruguay corresponden al año 1992. El dato de Nicaragua corresponde a 1993. Los datos de Perú, Canadá y Estados Unidos al año 1994 y el de Ecuador al año 1995. Los datos de Chile y República Dominicana corresponden al año 1996. El dato de Bolivia corresponde al año 1997. Los datos de Ecuador, Nicaragua y Uruguay corresponden al año 1998. Los datos de Honduras, Paraguay y Colombia corresponden al año 1999. Los datos de Costa Rica y Panamá corresponden al año 2000. Los datos de Canadá y Estados Unidos corresponden al año 2004. El resto corresponde al año 2001.

# Comportamiento del Desempleo en el Continente: Desempleo de Largo Plazo o “Persistente”

## Tasas de Desempleo y de Desempleo de Largo Plazo en Países de la OCDE, 2004



Fuente: OCDE (2005).

Nota: La tasa de desempleo de largo plazo está calculada a partir de la tasa de desempleo.

# Contenido

---

- **Importancia de los Mecanismos de Protección para el Empleo: Desempleo y Globalización**
  
- **Comportamiento del Desempleo en el Continente**
  
- **¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías Contemporáneas**
  - ✓ Teorías de Búsqueda de Empleo y de Búsqueda de Trabajadores
  - ✓ Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral
  - ✓ Otras Teorías
  
- **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente**
  
- **Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización**

## ¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías de Búsqueda de Empleo y de Búsqueda de Trabajadores

---

- En estas teorías, la tasa de desempleo depende de la facilidad con la que coinciden y se pueden “empatar” los trabajadores que buscan empleo con las vacantes disponibles.
- El desempleo es interpretado como un periodo para la búsqueda del trabajo más adecuado, al mejor salario. Esta búsqueda es costosa cuando trabajadores y empresas no tienen información completa (enfrentan costos de recursos y tiempo).
- La búsqueda y el desempleo temporal son resultados normales en este marco, pues depende de la intensidad con que los trabajadores buscan y de la decisión de cuándo aceptar una oferta de trabajo.
- Entre otros resultados, estos modelos tratan de explicar:
  - ✓ Los determinantes de las tasas agregadas de desempleo y de vacantes
  - ✓ La duración de los intervalos de empleo y desempleo
  - ✓ Las razones por las que algunos trabajadores desempleados deciden permanecer desempleados al rechazar ofertas de empleo
  - ✓ Por qué trabajadores aparentemente homogéneos que tienen trabajos similares tienen salarios diferentes

## ¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías de Búsqueda de Empleo y de Búsqueda de Trabajadores

---

### Resultados importantes de política:

- Un seguro de desempleo generoso puede: i) elevar el salario al cual el trabajador está dispuesto a aceptar empleo, ii) elevar el nivel general de salarios, iii) disminuir la tasa a la que un trabajador desempleado encuentra empleo.
- Un mayor beneficio por desempleo puede eliminar la creación de algunos empleos por parte de las empresas y elevar la duración del desempleo.
- La antigüedad en el empleo y la tasa a la cual se separan los trabajadores son factores determinantes para el salario.
- El seguro de desempleo puede elevar productividad y salarios: los trabajadores son adversos al riesgo y no tienen liquidez para financiar su consumo en caso de desempleo.
- Existe dispersión de salarios entre trabajadores que parecen iguales. Lo que se explica por: i) los trabajadores son heterogéneos (le dan distinto valor al ocio, poseen características no observables); ii) las empresas son heterogéneas; y (iii) existen fricciones de mercado.
- Las empresas pueden pagar mayores salarios para incrementar el flujo de entrada de trabajadores potenciales, así como para disminuir la salida de los ya empleados. Las empresas que pagan mayores salarios son más grandes.
- Cuando hay necesidad de negociación posterior entre empresa y trabajador, lo más probable es una situación de ineficiencia en el mercado de trabajo.

## ¿Por qué Surge el Desempleo? –Políticas Laborales

---

### Políticas Activas del Mercado Laboral:

- **Son diseñadas para reducir el desempleo a través de acciones dirigidas a los desempleados:**
  - ✓ **empatando oferta y demanda de trabajo, a través de servicios públicos y administrativos del empleo;**
  - ✓ **creando programas de capacitación y entrenamiento para aumentar las habilidades de los desempleados mientras encuentran trabajo;**
  - ✓ **creando empleos en el sector público o subsidiando el trabajo en el sector privado.**
- **Los países desarrollados acompañan estas políticas con políticas pasivas, como la provisión de un seguro de desempleo.**
- **La literatura sobre la efectividad de estas políticas en países desarrollados señala resultados positivos, pero también existen efectos adversos. Por ejemplo, puede existir una pérdida social ya que son costosas y hay personas que posiblemente hubieran encontrado empleo aún sin estas políticas.**
- **En ALC, los programas de capacitación y entrenamiento que promueven los gobiernos no logran estimular el empleo como se desearía**

## ¿Por qué Surge el Desempleo? —Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral: *Rigideces*

---

- El mercado de trabajo puede tener instituciones inadecuadas o “rigideces” que motivan la existencia del desempleo. Entre éstas se encuentran salarios mínimos, la sindicalización y los contratos colectivos, y los “salarios de eficiencia”
- Sin embargo, la literatura sobre los efectos de las rigideces salariales en el empleo no es concluyente. Por ejemplo, se ha argumentado que un menor desempleo en Estados Unidos, en comparación con Europa, se relaciona con la alta *flexibilidad* que permite que los salarios reales de los trabajadores con menores habilidades puedan ajustarse ante cambios en el entorno económico.
- Card, Kramarz y Lemieux (1999) estudian las diferencias salariales de estos trabajadores en Estados Unidos, Francia y Canadá, y no encuentran evidencia de que las inflexibilidades salariales representen diferencias en los niveles de empleo en estos tres países.

## ¿Por qué Surge el Desempleo? —Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral: *Seguro de Desempleo*

---

- Política “pasiva” considerada de gran utilidad para permitir que una economía competitiva tenga el apoyo de trabajadores y empresas, al permitir la rotación sin costos inaceptables de pérdida del ingreso familiar.
- La literatura sobre los efectos del seguro de desempleo analiza los efectos de sus beneficios, su duración y la forma en la que el seguro está financiado.
- Se identifican tres aspectos importantes en el diseño que pueden permitir mejorar su funcionamiento: (i) la duración y forma de pago de los beneficios; (ii) el proceso de monitoreo que garantiza la búsqueda de empleo y las sanciones; y (iii) las condiciones para que un beneficiario participe en algún programa de trabajo o capacitación.
- En relación al bienestar y el comportamiento de los individuos: (i) qué tanto valúan las familias la estabilidad en su consumo; (ii) qué tanto ayuda el seguro de desempleo a estabilizar el consumo; y (iii) qué tanto se alarga la duración de los intervalos de desempleo como consecuencia de los beneficios.
- ¿Debe el seguro de desempleo tener objetivos más amplios que sólo evitar la variación en el consumo? Ponderar el uso del seguro de desempleo como una herramienta curativa para atender problemas estructurales.

## **¿Por qué Surge el Desempleo? —Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral: *Regulación para la Protección al Empleo***

---

- **Las políticas de protección al empleo buscan proteger a los trabajadores ante la pérdida del empleo por causas imputables principalmente al empleador. Entre las más comunes se encuentran: los pagos por despido, por antigüedad, por renuncia voluntaria, y notificación adelantada por despido.**
- **Las indemnizaciones o pagos por despido para los trabajadores, que se proponen en estas políticas laborales, pueden aumentar los costos de las empresas, las cuales pueden verse restringidas para realizar nuevas contrataciones y la duración del desempleo puede incrementarse.**
- **Las teorías económicas del desempleo suponen que los beneficios pueden generar mayor desempleo, al disminuir los incentivos de las personas para trabajar. Sin embargo, algunos episodios históricos de gran crecimiento en la cobertura de los SD y del pago de beneficios se dieron porque una crisis económica detonó presiones sociales para incrementarlos. No se trata de historias en las cuales los gobiernos diseñen un programa de desempleo que tiene efectos indeseados, sino de que el desempleo ya se ha dado y el programa es solamente una forma de amortiguar el problema.**
- **Europa y ALC son regiones con estrictas regulaciones.**

# ¿Por qué Surge el Desempleo? —Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral: *Otras Teorías*

---

## Teorías Macroeconómicas

- ✓ Se centra en la falta de demanda por los productos del mercado nacional, de forma que la principal acción contra el desempleo sería la ampliación del gasto público o la creación de inflación (Keynes).

## Histéresis

- ✓ Se basan en la interacción de los efectos económicos adversos y las instituciones para explicar el desempleo de largo plazo.
- ✓ Una vez desempleado, el trabajador comienza a perder habilidades y capacidad de regresar a un empleo similar al que tenía, y si el tiempo de desempleo es largo, puede dificultar el retorno.

## Hipótesis de Sobre-Educación

- ✓ La mayor oferta de trabajadores educados ha dado lugar a que ellos ocupen trabajos de nivel inferior, desplazando a trabajadores menos educados.

## Efecto de los Impuestos sobre el Empleo

- ✓ Consumo-Reducir los impuestos de ciertos bienes producidos en los hogares podría ayudar a disminuir el desempleo (Calmfors y Holmlund 2000)
- ✓ Costos laborales-Algunos estudios señalan que una reducción del impuesto a la nómina podría tener efectos favorables en ALC, ya que los altos costos podrían ser la causa del crecimiento del desempleo. (Informe anual de la CISS 2005, capítulo IV)
- ✓ Ingresos-Los sistemas tributarios integrados con los sistemas de bienestar afectan los ingresos de los individuos cuando están empleados y cuando no lo están.

## Contenido

---

- **Importancia de los Mecanismos de Protección para el Empleo: Desempleo y Globalización**
- **Comportamiento del Desempleo en el Continente**
- **¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías Contemporáneas**
- **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente**
  - ✓ Seguro de Desempleo
  - ✓ Cuentas Individuales para el Desempleo
  - ✓ Regulaciones de Protección al Empleo
  - ✓ Programas de Obras Públicas
- **Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización**


## Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: *Seguro de Desempleo*

---

En el Continente se presentan situaciones heterogéneas en la provisión de protección contra la pérdida del empleo. A grandes rasgos, los países pueden dividirse en *dos grandes grupos* de acuerdo a su mercado laboral:

- ***Aquellos en los que el trabajo se da dentro de un marco de participación casi universal***
  - ✓ Canadá (programa nacional financiado con aportes de patrón y trabajador; la tasa de reemplazo es del 55%)
  - ✓ Estados Unidos (programa administrado por cada estado; el patrón lo financia según su historial de despidos)
- ***Los que tienen una participación considerable en la economía informal. En este grupo Sólo algunos de estos países cuentan con seguro de desempleo.***

Argentina	10 (%)
Brasil	11.8
Chile	6.7
Uruguay	14.7
Venezuela	7.2



El seguro de desempleo en AL cubre a una pequeña proporción de los desempleados\*

## **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: *Cuentas Individuales para el Desempleo***

---

- **La idea de que las cuentas individuales se basa en constituir fondos de ahorro que sirvan para garantizar una indemnización en caso de desempleo.**
  - ✓ **El aseguramiento privado puede ayudar a resolver los problemas de riesgo moral del seguro de desempleo, para que este no genere distorsiones en el comportamiento de los trabajadores.**
  - ✓ **Las cuentas individuales han sido utilizadas para proteger a los desempleados aprovechando las reformas a los sistemas de pensiones.**
  
- **En ALC se han utilizado las cuentas individuales para el desempleo de formas distintas. Por ejemplo, en**
  - Chile las cuentas individuales se combinan con recursos de un fondo común.**
  - México el trabajador desempleado tiene derecho a obtener cierto monto de la cuenta para el retiro.**
  - Ecuador se tiene derecho a beneficios cada vez que se acumule cierto fondo de reserva.**

## **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: *Regulaciones de Protección al Empleo***

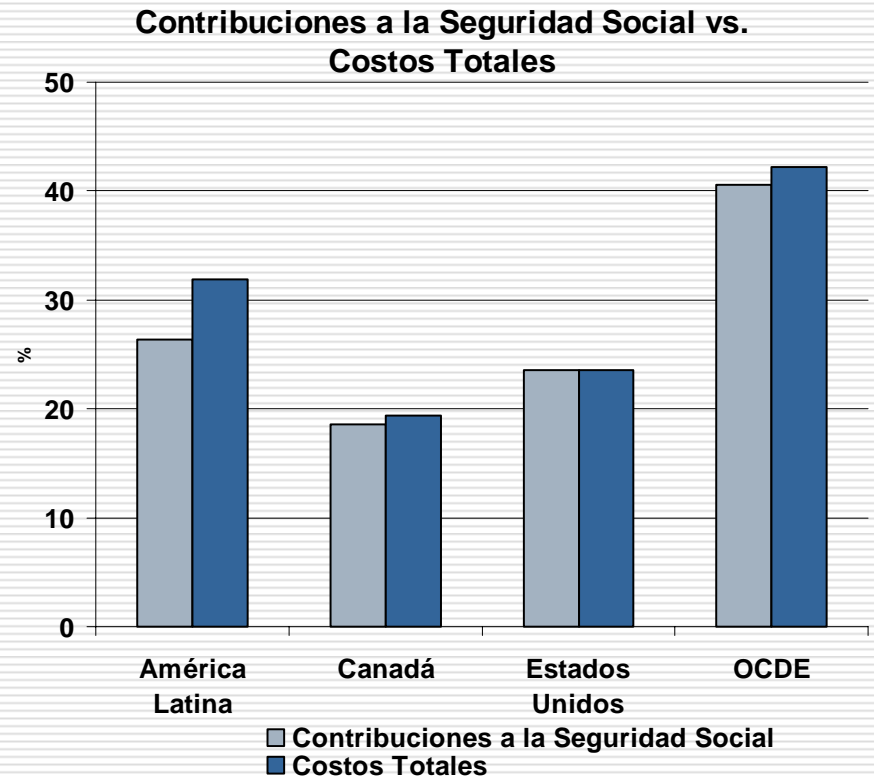
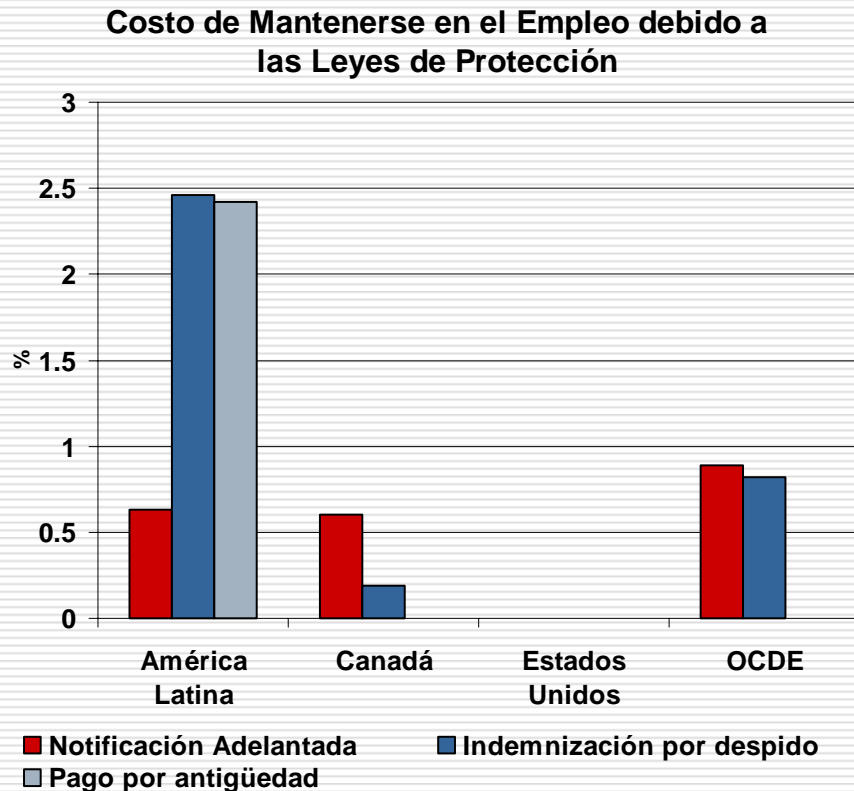
---

- **La principal diferencia entre un seguro de desempleo y una regulación para la protección al empleo radica en que el primero busca socializar el riesgo de desempleo, al transferirlo de la relación empresa-trabajador a un fondo colectivo.**

### **Indemnización Legal por Despido**

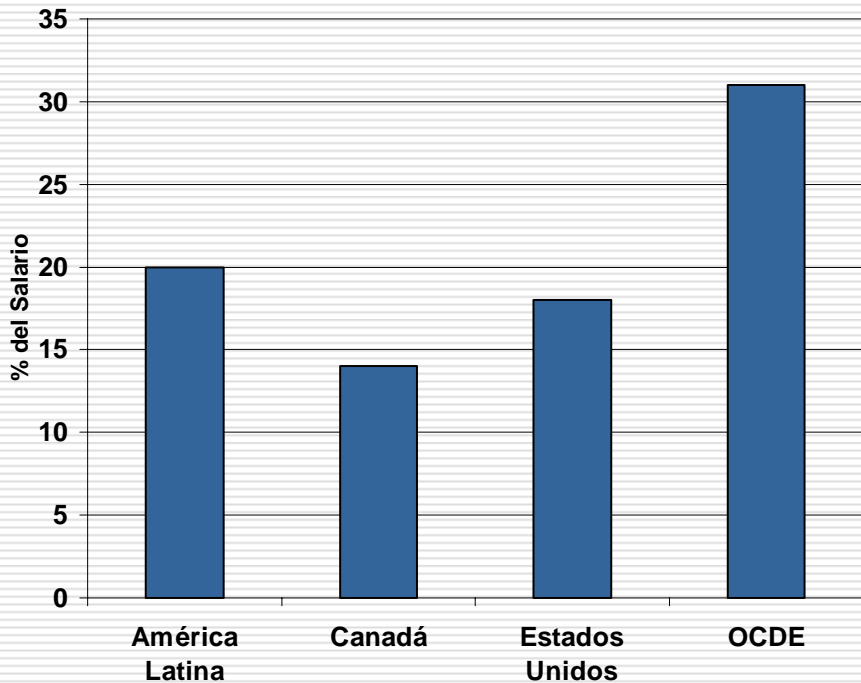
- **Forma más común de protección al empleo en América Latina**
- **En general consiste en un monto que se otorga por única vez al trabajador cuando el empleador termina la relación laboral sin causa justificada.**
- **El pago se encuentra en función de los salarios y del tiempo que el trabajador duró en el empleo.**
- **La cobertura por lo general se limita a los trabajadores del sector privado formal con contratos indefinidos.**
- **El patrón, en la mayoría de los países, es el encargado de cubrir directamente dicho monto.**
- **En las legislaciones laborales se definen los casos en los que el despido se considera injustificado y se detallan las fórmulas para calcular el monto de la indemnización.**

# Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: Costo de la Legislación para la Protección del Empleo

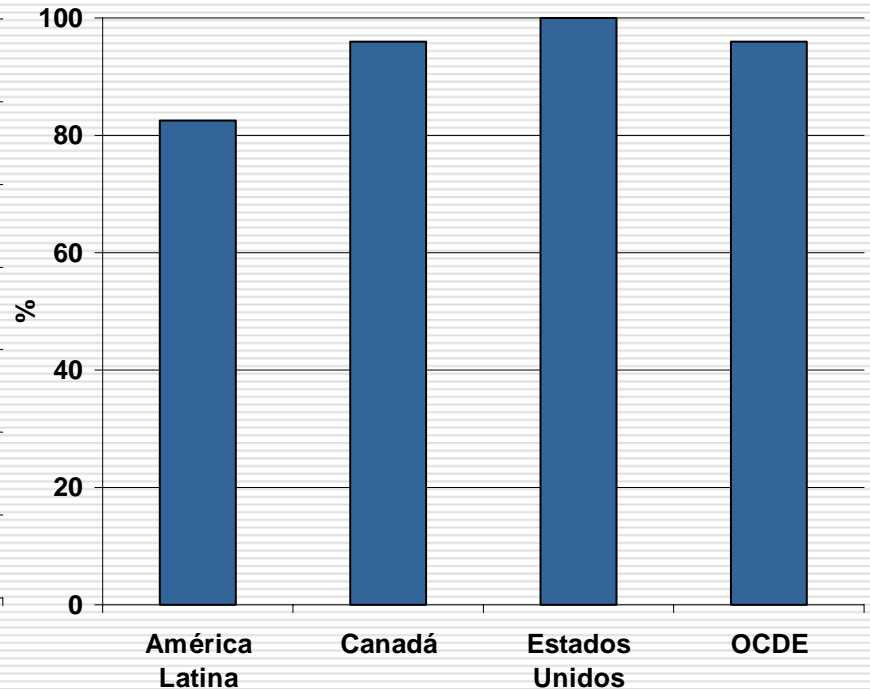


# Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: *Costo de la Legislación para la Protección del Empleo*

Contribuciones a la Seguridad Social como  
Porcentaje del Salario



Contribuciones a la Seguridad Social como  
Porcentaje de los Costos Totales



## **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente: *Programas de Obras Públicas***

---

- **Son utilizados por los gobiernos para contrarrestar el desempleo en periodos de recesión y en casos de desastres naturales.**
- **Ofrecen a los individuos empleo temporal o de tiempo parcial, que generalmente demandan actividad física y proporcionan una baja remuneración, por ejemplo, para la construcción o el mantenimiento de carreteras y avenidas.**
- **La administración de estos programas no es complicada y los beneficios del programa pueden apreciarse, relativamente, con rapidez. Sin embargo, los programas de obras públicas no permiten crear trabajos permanentes, ni el desarrollo de programas de entrenamiento.**
- **Ejemplos: Trabajar (Argentina), Empleo en Acción (Colombia).**

## Contenido

---

- **Importancia de los Mecanismos de Protección para el Empleo: Desempleo y Globalización**
- **Comportamiento del Desempleo en el Continente**
- **¿Por qué Surge el Desempleo? —Teorías Contemporáneas**
- **Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente**
- **Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización**

## Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización

---

- Actualmente existen varias instituciones y programas que brindan protección al empleo; sin embargo, su alcance continúa siendo limitado.
- El seguro de desempleo es la herramienta directa de los gobiernos y de la seguridad social para atender el problema del desempleo. Este solo es común en Norteamérica; en AL sólo hay en algunos países, en forma segmentada.
- Ante la problemática del seguro de desempleo por los incentivos que genera y por los costos de monitoreo, varios países han optado por el uso de las cuentas individuales para el desempleo.
- Sobre el diseño óptimo del seguro de desempleo, surge la consideración de dos pilares de protección: un componente de solidaridad y la provisión individual vía el ahorro. El seguro de desempleo debería permitir seleccionar el peso de cada componente para lograr una auto-selección que disminuya el costo del seguro.

## Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización

---

- **En los países en desarrollo aún no existen las instituciones necesarias para empatar la oferta con la demanda de trabajo. Esto significa que algunas políticas activas como cursos de capacitación y entrenamiento no son una garantía para brindar protección contra la pérdida del empleo.**
- **Si bien no es generalizado el uso del seguro de desempleo en ALC, estos países cuentan con una legislación extensa para la protección ante la pérdida del empleo. Sin embargo, existe un debate abierto sobre los efectos adversos sobre el empleo de los altos costos de las regulaciones laborales.**
- **El cambio estructural que resulta de la globalización debería estar acompañado de políticas laborales e instituciones que faciliten el empate entre empleadores y trabajadores, que permitan la movilidad laboral, y que fomenten la productividad de los trabajadores.**