

**CAPÍTULO VIII**  
**ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL**  
**SEGURO DE DESEMPLEO**



## CAPÍTULO VIII

# ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO

---

### VIII.1 Introducción

**E**l seguro de desempleo (SD) generalmente ofrece beneficios en efectivo a los trabajadores que quedaron desempleados. Tiene por objeto sustituir los ingresos que se dejan de percibir y servir de apoyo hasta que los trabajadores logren encontrar un nuevo empleo. El diseño del SD varía en lo que respecta a los principales atributos ya que los países persiguen diferentes objetivos a través de este programa. En la actualidad, los programas ya creados presentan variaciones importantes en cuanto a quién resulta beneficiado y que tan generosamente lo es, a la forma en que se financian los programas, y a la función que desempeña el seguro de desempleo en el mercado laboral y en las políticas macroeconómicas. Las variaciones se extienden hasta en la forma en que el seguro de desempleo (política pasiva del mercado laboral) se integra o se vincula con políticas activas (de empleo).

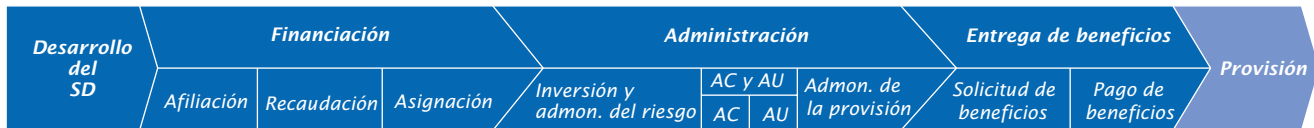
Sin una administración eficiente que conceda a los trabajadores pagos oportunos y adecuados, no se pueden alcanzar los objetivos de sustitución inmediata de los ingresos y reducción de la tasa de pobreza, o de estabilización macroeconómica. La tecnología actual permite brindar servicios tales como la solicitud de beneficios por desempleo vía el

Internet; herramientas que permiten la participación en políticas activas; verificación del número de seguridad social; consulta (y modificación) del expediente del beneficiario; información salarial vía el Internet; y cálculo automatizado de los beneficios, así como otras solicitudes de información por parte del público vía el Internet.

En general, la administración de casos implica básicamente cinco procesos esenciales: i) diseño del producto, ii) financiación, iii) administración, iv) entrega de beneficios y, v) provisión de servicios. Cada uno de estos procesos genera información y flujos de recursos y activos. Los procesos pueden integrarse de manera centralizada o descentralizada. Asimismo, existen diferencias al realizar cada uno de los procesos y tareas dependiendo del diseño del esquema.

Este Capítulo se concentra en la forma en la cual pueden mejorarse estos procesos para garantizar que los programas de beneficios por desempleo puedan ser concedidos de manera óptima. La Gráfica VIII.1 presenta un mapa general de los procesos de los programas de seguro de desempleo.

**Gráfica VIII.1**  
**Mapa General de los Procesos en el Seguro de Desempleo**



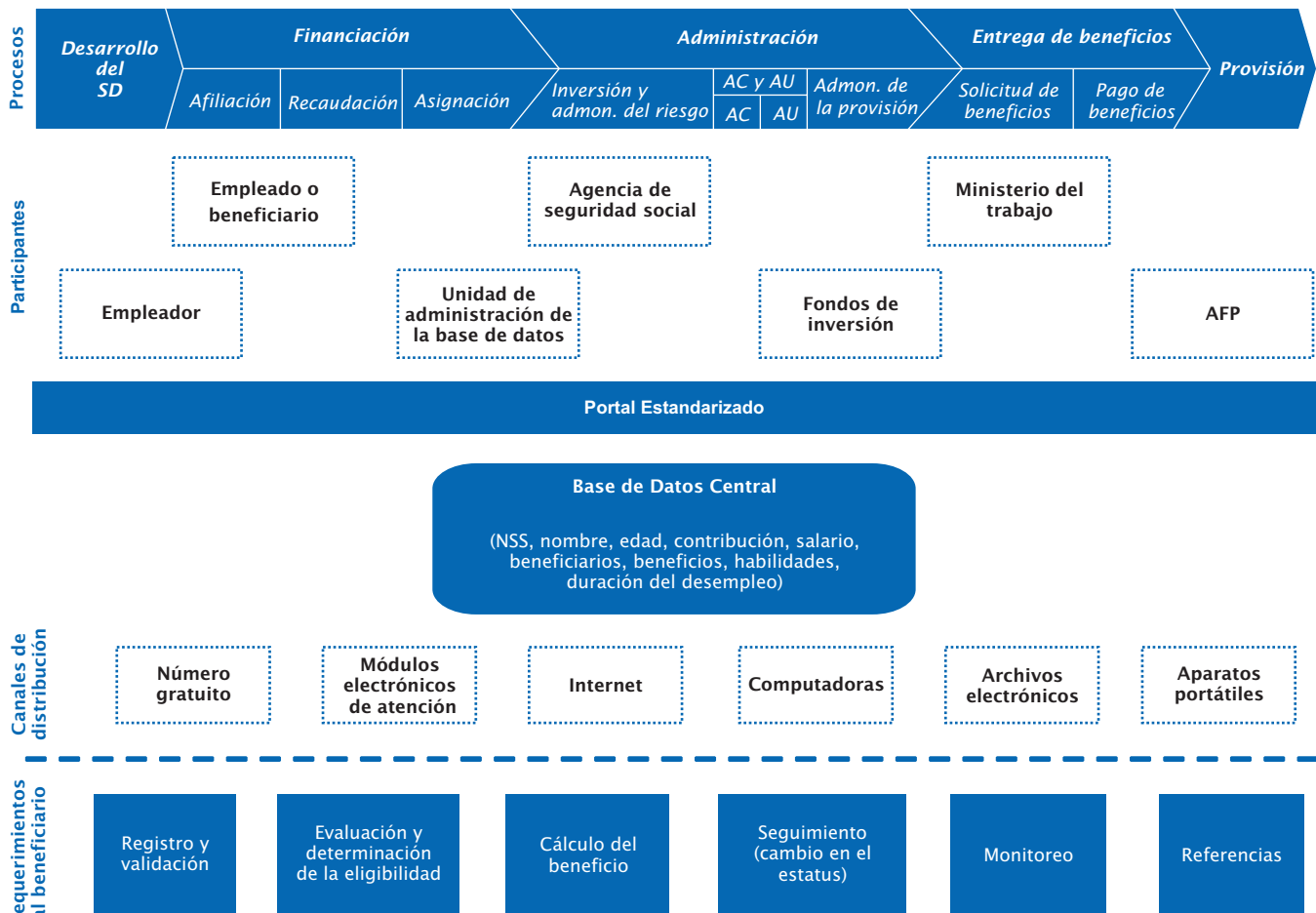
No se analizará en este capítulo

**VIII.2 Modelo Operativo**

Como se indicó en el Capítulo II, es conveniente delinear un modelo operativo que defina los flujos de información, dinero y servicios que se requieren para alcanzar el objetivo social. Los cinco procesos esenciales (desarrollo del SD, financiación, administración, entrega de beneficios y provisión), y flujos principales (información y dinero), y los diferentes servicios intermedios y finales que se ofrecen, se relacionan en un modelo operativo. La

Gráfica VIII.2 muestra un diagrama del modelo operativo de los programas de seguro de desempleo. El modelo operativo destaca la importancia que tiene la integración de datos para que los diferentes participantes puedan acceder a la información acerca del beneficiario. Alrededor del sistema nervioso del diagrama giran los participantes en el modelo operativo. El diagrama muestra la manera en que los participantes pueden acceder a los datos a través del núcleo del sistema.

**Gráfica VIII.2**  
**Modelo Operativo del Sistema de los Programas de Desempleo**



Nota: NSS = Número de Seguridad Social.  
Fuente: Elaboración propia.

El diagrama permite identificar las principales funciones que deben realizarse:

- Identificación de la información acerca del beneficiario que debe ser compartida por diferentes agentes para brindar servicio a los beneficiarios.
- Estandarización de la información.
- Interacción entre las diferentes bases de datos de los diferentes agentes para efectos de la administración de pagos, transferencias y reclamaciones.
- Compartir infraestructura.
- Facilitar el proceso administrativo de pago y concesión de servicios.
- Integración entre múltiples unidades de negocio.

### VIII.2.1 Desarrollo del Producto



El desempleo representa un constante desafío para los países, sin importar su nivel de desarrollo económico. Además de las fluctuaciones cíclicas, acontecimientos únicos tales como desastres naturales y crisis financieras pueden traer como consecuencia aumentos de corto plazo y aumentos permanentes en el desempleo. El ciclo de negocios se ha hecho más pequeño y más corto en todo el mundo industrializado, y los episodios de desempleo masivo de corto plazo son menos comunes, a pesar de que el desempleo de largo plazo sigue siendo un problema importante, particularmente en el caso de algunas industrias y algunas clases de trabajadores.

El SD se encuentra en medio de un cambio de paradigma. Los investigadores y los responsables de elaborar las políticas se han dado cuenta de que tal vez no sea el "desempleo" el acontecimiento primordial a asegurar, ya que los mercados laborales

contemporáneos implican una elevada rotación, y continuamente se "crean" y "destruyen" empleos en una proporción que es varias veces superior que la tasa de desempleo observada. Esto afecta de manera importante el diseño de los programas y la administración. El SD convencional se basaba en la idea de que las personas que tenían un empleo estable quedaban desempleadas, les llevaba algún tiempo conseguir empleo, y después se empleaban nuevamente por largo tiempo. Dicho concepto es insostenible. El caso común en casi todos los países que se han estudiado, es que no menos del 15% de los trabajadores pueden perder el empleo en determinado año, y no menos de la misma proporción de aquellos que tienen un empleo en determinado momento han tenido este trabajo por un período menor a un año. Estas cifras pueden ser dos veces más altas en algunos casos. Por consiguiente, la idea convencional que se tenía del SD se ha desplazado hacia la noción de que el papel que desempeña la información en las condiciones del mercado laboral adquiere suma importancia para permitir que se desarrolle un sano proceso de unir a los trabajadores con los empleos. Ciertamente, el desempleo a largo plazo todavía es un gran problema, pero aún en este caso, en la actualidad se piensa que el simple hecho de pagar un subsidio no es suficiente para alcanzar los objetivos sociales del programa.

El seguro de desempleo fue concebido originalmente—desde la década de los treinta—como una herramienta para estabilizar las economías nacionales, al otorgar ingresos a las familias y generar la demanda de bienes para revitalizar el crecimiento. En las últimas décadas, los países—grandes y pequeños, ricos y pobres—se han enfrentado a crisis que generan grandes explosiones de desempleo. Sin embargo, el objetivo original del seguro de desempleo, la estabilización, no ha resultado tan fácil de alcanzar como se esperaba en aquel entonces. En algunas ocasiones, las economías nacionales se han recuperado y generado empleos, mientras que en otras, el crecimiento económico ha regresado sin generación de empleos. Desde esta perspectiva, los

gobiernos nacionales no se enfrentan a uno, sino cuando menos a dos, diferentes desafíos: garantizar ingresos en el corto plazo para los desempleados, mismos que conseguirán empleo en unos cuantos meses; e identificar y abordar directamente las causas del desempleo en el largo plazo, lo cual es posible que no se resuelva sencillamente con un programa de conservación de ingresos. Adicionalmente, el segundo problema podría de hecho afectar a diferentes grupos sociales: las madres solteras, los jóvenes que ingresan al mercado laboral, los trabajadores altamente capacitados que han sido desplazados, los trabajadores especializados de industrias que han ido en declive en el largo plazo, y a los grupos que se encuentran en desventaja por motivos raciales o de discapacidad.

Dada la diversidad de los grupos desempleados, un programa diseñado conforme a la idea de que todos los desempleados se encuentran en dicha situación por los mismos motivos podría no ser eficaz. Los incentivos y las oportunidades que amerita cada uno de los casos son diferentes, como también lo será la administración de los beneficios y los subsidios.

Existen políticas orientadas hacia el mercado laboral tales como el seguro de desempleo, ayuda por desempleo (llamadas a menudo políticas laborales pasivas) y políticas activas como la capacitación laboral y ayuda para buscar trabajo, mismas que buscan conectar directamente a los trabajadores con nuevos empleos o mejorar sus habilidades. A partir de la década de los ochenta, estas políticas empezaron a ser más diversas en un esfuerzo por abordar los diferentes desafíos que enfrenta la población desempleada.

Actualmente, el diseño del seguro de desempleo presenta variaciones en una gama de atributos esenciales similares. Existen importantes variaciones en cuanto a quiénes son los beneficiarios, qué tan generosamente se financian los programas, y cuál función del seguro de desempleo sirve como política macroeconómica. Las variaciones se extienden hasta

la forma en que se integra o vincula el seguro de desempleo con políticas activas tales como la capacitación laboral, la ayuda para buscar trabajo, y los subsidios salariales.

Los sistemas de seguro de desempleo generalmente han estado encaminados a alcanzar alguno o muchos de los siguientes objetivos de un país (Mazza 2000):

*Sustitución de ingresos:* Un objetivo muy común del seguro de desempleo es proteger a los trabajadores durante la transición hacia un nuevo empleo. El objeto es recompensar únicamente a aquellos que han realizado aportaciones al esquema de desempleo y han demostrado su interés en ser parte de la fuerza laboral con el tiempo que han estado empleados.

*Red de seguridad social:* Otro objetivo que también incluyen muchos programas es evitar que un segmento de la fuerza laboral caiga en la pobreza debido al desempleo. Este objetivo es muy variable entre los programas. Los programas que enfatizan el objetivo de proveer una red de seguridad social generalmente ofrecen pocos beneficios y no intentan sustituir un porcentaje elevado de los ingresos anteriores. Generalmente, cuando la intención es alcanzar este objetivo, es frecuente que el esquema se llame ayuda por desempleo y no seguro de desempleo.

*Estabilización macroeconómica:* El SD puede estar destinado a desempeñar la función más amplia de estabilizar la economía durante períodos difíciles o de depresión, al proporcionar los medios para mantener los niveles de consumo y mejorar el bienestar. El impacto macroeconómico ha sido difícil de medir. Pero, en principio, para alcanzar este objetivo, un sistema de SD necesitaría ser extenso, buscar cubrir un amplio porcentaje de la fuerza de trabajo desempleada, y contar con suficientes reservas para financiar los pagos. Algunos de los primeros sistemas de SD surgieron de la experiencia de la Gran Depresión de la década de los treinta e intentaban amortiguar las tendencias cíclicas a la baja.

*Promover la reestructuración/eficiencia:* En países que pasan por una situación de despidos numerosos y ajuste a los cambios en el mercado, puede considerarse que el seguro de desempleo es una forma de reducir la resistencia de los trabajadores a dichos cambios y facilitar la transición. Este fue el principal motivo por el cual se promulgaron los sistemas de SD en Europa Oriental.

*Redistribución de apoyo entre las ocupaciones:* El desempleo de largo plazo a menudo está relacionado con épocas difíciles o con transformaciones estructurales en las grandes empresas que emplean a trabajadores especializados. Las habilidades muy especializadas pueden tener poco valor en otros sectores diferentes. Los trabajadores desplazados pueden darse cuenta de que sin capacitación en nuevos conocimientos y habilidades, no lograrán encontrar un trabajo que ofrezca ingresos comparables con los que les pagaba la antigua industria. En este caso, el seguro de desempleo se considera un complemento de los programas dirigidos a desarrollar en los trabajadores desplazados las habilidades que se necesitan en las nuevas industrias.

*Evitar reforzar el desempleo de forma negativa:* También se ha argumentado que los desempleados se enfrentan a menores oportunidades de encontrar empleo porque olvidan los detalles del trabajo o porque modifican su comportamiento en el trabajo, o pierden el interés o las habilidades necesarias para encontrar un nuevo trabajo. Se ha llamado a este fenómeno la hipótesis de histéresis, misma que ha sido propuesta para entender los elevados niveles de desempleo que existen en los países de Europa Occidental. Bajo estas circunstancias, el seguro de desempleo y las políticas activas orientadas al mercado laboral deben concentrarse en una rápida integración, o cuando menos en mantener a la persona en contacto con el mercado laboral.

En realidad, no existe un sistema de seguro de desempleo ideal. La evidencia que ofrece el seguro de desempleo es mixta: aunque sustituyen de forma

importante los ingresos en el caso de muchos trabajadores despedidos, muchos programas han tenido grandes dificultades fiscales y generalmente han resultado ser menos eficientes como un vehículo para conseguir un nuevo empleo a los trabajadores. Una de las principales dificultades que se ha presentado a lo largo del tiempo en los países pertenecientes a la OCDE, ha sido que a pesar de que el seguro de desempleo está diseñado para solucionar el desempleo temporal de corto plazo, ha otorgado beneficios al creciente problema de los desempleados de largo plazo (Mazza 2000).

En países latinoamericanos y caribeños se observa una deficiente relación entre el SD y las políticas activas orientadas al mercado laboral. La mayoría de los programas son básicamente proyectos de empleo para los jóvenes, financiados por los Ministerios del Trabajo, y este es el motivo por el cual son gratuitos. Los programas tienen objetivos definidos en las siguientes áreas: mantener y mejorar el acceso a la educación y al desarrollo de habilidades; ofrecer mayores oportunidades de trabajo al otorgar subsidios a los empleadores que emplean a trabajadores jóvenes; ayudar a la juventud a adaptarse a un mercado laboral cada vez más complejo y cambiante y a superar las barreras sociales y culturales que evitan una participación total en el mercado laboral.

En los Estados Unidos existen tendencias divergentes en cuanto a la integración del SD y los servicios de búsqueda de empleo. En principio, el sistema busca facilitar la transición de los trabajadores hacia el nuevo empleo al conectar a quienes reciben el SD con los servicios de búsqueda de empleo (servicio nacional de empleos, bancos de trabajo, servicios para encontrar empleo, y capacitación), mediante el banco nacional de datos, el Banco de Trabajo de América, y el servicio nacional de currículos, el Banco de Talento de América, y los servicios de búsqueda de empleo vía el Internet. Al mismo tiempo, existe la tendencia de aumentar el nivel de automatización del sistema y reducir la

necesidad de contar con un espacio físico costoso. En algunos estados, los trabajadores pueden presentar su solicitud por teléfono y jamás necesitan visitar a los trabajadores sociales ni una oficina. Se ha expresado la preocupación de que estas dos tendencias se contraponen y que, a medida que aumente el nivel de automatización, resultará cada vez más difícil vincular el nuevo empleo con los servicios de capacitación. Esto resulta particularmente cierto en el caso de las personas que tienen dificultad para emplearse de nuevo. Esto también podría verse reforzado por la continua percepción de que el servicio nacional de empleo no es ampliamente utilizado por el sector privado y, por consiguiente, representa únicamente un reducido segmento de los empleos disponibles. Los efectos de dicha automatización en la prestación de servicios, el costo y la integración del sistema no han sido estudiados por completo.

En Barbados, aunque legalmente se supone que todos los trabajadores que reciben SD deben registrarse ante el servicio nacional de empleos, en la práctica no se les exige y muchos de ellos no lo hacen. Para facilitar esta interacción la Oficina Nacional de Empleos (NEB, dirigida por el Ministerio del Trabajo) se localizaba, en 1987, al lado de la oficina de desempleo (dirigida por la Oficina Nacional de Seguros). Aún así, muchos piensan que el servicio no vale la pena, especialmente después de los largos períodos de espera para registrarse cada dos semanas para recibir su cheque por concepto de beneficios del SD. Entre las ofertas de trabajo de la NEB se incluyen algunos programas especiales en el extranjero.

El SD brasileño es un instrumento aislado: tiene una débil relación con el servicio nacional de empleos (SINE) y casi ninguna con el extenso sistema brasileño de capacitación. Aunque los trabajadores pueden optar por registrarse al SD en una agencia estatal de empleos, en general, pocos lo hacen. También existe una débil relación entre los beneficios por desempleo y los programas para recibir nueva capacitación.

Cualquier futura integración de los beneficios del SD con la capacitación, la colocación de empleos, o la creación de nuevos empleos, será más difícil de lograr debido a la estructura administrativa formada por múltiples agencias con la cual opera el programa.

La utilización del SD como un instrumento de transición requiere que los países diseñen e implementen políticas pasivas como parte de un paquete de herramientas activas orientadas al mercado laboral que se brindan a los desempleados (capacitación en el puesto, ayuda para buscar trabajo, y subsidios salariales). De esta forma, los beneficios del SD actúan como un complemento de los ingresos al motivar y permitir a los trabajadores realizar la transición hacia nuevos empleos y, de manera simultánea, ayudan a reducir la resistencia inicial a cambiar de trabajo. El supuesto tácito de un programa de seguro de desempleo es que hay suficiente generación de empleos y movilidad en la economía para manejar la transición de los trabajadores de un empleo al otro. El SD se necesita únicamente para sortear esta transición. Si la generación de empleos es extremadamente limitada, el SD tendría pocas posibilidades de ser eficiente. Solamente serviría como un complemento de los ingresos en el corto plazo. En este sentido, el hecho de poder acceder a estadísticas acerca de la "creación"/"destrucción" de empleos desempeña un papel muy importante.

En este aspecto, en el caso de los Estados Unidos, la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS 2007) publica datos mensuales vía el Internet. Los datos sirven como indicadores del lado de la demanda de la escasez de mano de obra a nivel nacional. La base de datos recopila estadísticas acerca del empleo total, puestos de trabajo, contrataciones, renuncias, despidos y otras separaciones. Antes de la creación de la base de datos no existía un indicador económico de la demanda no satisfecha de mano de obra para poder evaluar la presencia o la magnitud de la escasez de mano de obra en los Estados Unidos. La disponibilidad de puestos vacantes—la tasa de

empleos disponibles—es una medida importante de la contracción de los mercados de trabajo, en paralelo a las medidas de desempleo que existen.

Una de las principales características a considerar en el diseño de los programas de desempleo en los países latinoamericanos y caribeños es que los mercados laborales de América Latina tienen un gran sector informal (esta característica es menos predominante en el Caribe). El empleo en el sector informal no se registra; no existen registros confiables acerca de las fechas de inicio y de terminación o de los niveles salariales. No hay forma de documentar de manera razonable el desempleo y el salario sobre una misma base en el caso de todos los trabajadores en el sector informal. En estas circunstancias, no existe un sistema de SD en el mundo que intente incorporar a los trabajadores en el sector informal y sólo unos cuantos incorporan a los trabajadores del sector formal que se encuentran auto empleados. El seguro de desempleo es un sistema que se aplica exclusivamente al sector formal y la existencia de un gran sector informal hace que resulte difícil evitar el fraude, las personas que reciben beneficios por desempleo pudieran trabajar en el sector informal y no hay forma de rastrearlos.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el papel que desempeña el seguro de desempleo en el caso del desempleo entre los jóvenes, un fenómeno que prevalece particularmente en los países latinoamericanos y del Caribe. Para abordar este problema, países como Chile, Argentina, Venezuela y Panamá cuentan con programas laborales específicos orientados a la juventud. Básicamente, todos los programas ofrecen prácticas de corto plazo y capacitación.

Esta breve descripción de las características del desempleo nos permite recomendar que el diseño de los programas para desempleados debería:

- *Vincular el SD con políticas activas: los requisitos y la ayuda para buscar empleo en conjunto con un SD convencional refuerzan la utilización del SD como un elemento de transición del mercado. Brindar*

*capacitación especial u otros programas resulta particularmente útil al abordar el desempleo de largo plazo.*

- *Analizar la información sobre el mercado laboral junto con el expediente de habilidades personales para poder pronosticar si se requiere alguna intervención para mejorar las habilidades.*
- *Recopilar información relevante relativa a la creación y destrucción de empleos para poder identificar la rigidez de los mercados laborales y las necesidades de la gente y poder dirigir los programas a quienes más los necesitan.*

### VIII.2.2 Financiación Afiliación, Recaudación y Asignación



Inscribirse en un programa de desempleo puede ser tan sencillo como empezar a pagar aportaciones al sistema de seguridad social o registrarse (llenar un formato) para afiliarse al programa. En el caso del seguro de desempleo, la naturaleza obligatoria del sistema evita el problema de selección adversa que surge cuando únicamente los trabajadores que tienen un alto riesgo de quedar desempleados se afilian al sistema. Es necesario garantizar que la afiliación de beneficiarios sea única e incluya toda la información requerida. Un registro correcto permitirá una oportuna y correcta identificación y la transferencia de beneficios. Es esencial contar con expedientes electrónicos individuales que incluyan toda la información requerida desde el inicio del proceso.

En el caso específico de los servicios de empleo, los programas disponibles actualmente requieren que las personas se registren inicialmente para conseguir empleo como prerrequisito para tener derecho a participar en un programa laboral activo, servicios que no es frecuente que brinde directamente el

gobierno, sino proveedores con fines lucrativos o sin fines de lucro establecidos en la comunidad. Cuando las personas se registran como desempleados en algún servicio de colocación, los trabajadores sociales, junto con el solicitante, llenan un formato con los datos acerca de la educación, la capacidad, la experiencia laboral y la edad del solicitante, el cual puede requerir de una evaluación más profunda.

El proceso de inscripción requiere de una eficiente recopilación de información sobre los beneficiarios para facilitar el desempeño de los programas de desempleo; para alcanzar este objetivo, en el caso del SD, también se recomiendan las acciones previamente mencionadas en los Capítulos III y IV:

- *Separar los procesos dentro de las agencias que participan en el sistema del seguro de desempleo para facilitar las negociaciones conducentes a la modernización. Los órganos reguladores nacionales en materia de impuestos, finanzas y seguridad social necesitarán coordinar las acciones para lograr cooperación entre los mismos.*
- *Desarrollar una arquitectura organizacional e informática que facilite la integración de los datos y los servicios compartidos.*
- *Integrar las bases de datos de los diferentes planes y programas (federales, estatales, municipales, corporativos y otros planes privados). Una base de datos centralizada permitirá acceder a los archivos que contienen información sobre el beneficiario desde las oficinas de los participantes en el sistema de pensiones /desempleo y de otras agencias gubernamentales (impuestos, políticas, etc.).*
- *Garantizar la identificación de los recursos y de la información de todos los beneficiarios (individualización de cuentas).*
- *Recopilar información de manera oportuna y precisa acerca de los pagos realizados y por pagar por parte de empleadores y trabajadores, incluyendo a representantes, tales como sindicatos, con objeto de favorecer que las autoridades actúen oportunamente para hacer cumplir las obligaciones.*

- *Compartir servicios tales como inscripciones, cobranzas y asignaciones entre los diferentes planes. Estos planes pueden seguir operando de manera autónoma en cuestiones tales como inversión de fondos, definición de beneficios, pagos, etc., pero compartirían un mismo conjunto de procesos estandarizados y componentes infraestructurales técnicos.*

- *Designar una agencia que se haga cargo de la administración de estos procesos. Esta agencia puede ser pública o privada; puede ser la agencia nacional de seguridad social o una nueva agencia especializada.*

- *Aprovechar la infraestructura de los sistemas de pago actuales para mantener costos operativos bajos.*

- *Desarrollar un portal estandarizado para permitir que los diferentes participantes en el modelo operativo (administradores de fondos, reguladores, agencias de seguridad social y aseguradoras) tengan acceso a la información, sujeto a los requerimientos de privacidad y a otros requerimientos de cumplimiento.*

Adicionalmente, también se recomienda:

- *Diseñar reglas que garanticen el llenado correcto de los formatos de afiliación con los datos requeridos.*

- *Establecer algoritmos para evitar el doble registro.*

En lo que se refiere a la recaudación, en términos generales, el seguro de desempleo opera juntando los fondos, mismos que después se pagan periódicamente a los beneficiarios a medida que quedan desempleados. Hay tres principales formas de financiar los fondos para los programas de desempleo: aportaciones del empleador y del empleado (o únicamente aportaciones del empleador); financiación gubernamental con ingresos generales; o un sistema mixto. Los fondos se "financian por adelantado" o a través del sistema de reparto, en el cual los fondos se acumulan para pagar las demandas actuales.

En el caso específico de los servicios de colocación, el estudio de experiencias actuales en cuanto a la financiación de los sistemas nacionales de capacitación con ingresos derivados del seguro

de desempleo ofrece una respuesta muy sencilla. No sucede (Mazza 2000). Ningún país utiliza los ingresos generados por el SD para financiar de manera directa y exclusiva la capacitación en un grado importante. Existen muchas razones para esto. Primero, la capacitación y el SD tienen diferentes ciclos de demanda de financiación y vincular los dos genera mayor estabilidad en la financiación de ambos. Las demandas financieras del SD son muy cíclicas; la capacitación representa más una función de inversión que se necesita en un ciclo a la baja pero tiene una demanda de largo plazo más fija. Segundo, sacar el dinero para la capacitación de los fondos del SD significa mayor insolvencia en el programa del SD. Los países generalmente desean conservar la solvencia de sus fondos del SD para períodos en los cuales realmente los necesiten, así es que a menudo requieren que las cuentas se mantengan separadas. Un tercer factor para mantener la financiación de la capacitación y el SD separados es el legado administrativo. Finalmente, la experiencia limitada que se tiene en cuanto a la utilización de ingresos provenientes del SD para la financiación de la capacitación indica que combinar los dos programas puede hacer que resulte más difícil dirigir los fondos para la capacitación a los grupos en mayor desventaja.

La característica de seguro del programa proviene de su mecanismo de auto financiación. En la mayoría de los países, los empleadores y los trabajadores hacen aportaciones, o pagan primas, a un sistema contra el cual giran únicamente los desempleados cuando pierden el empleo. Al igual que el seguro de autos, no todos aquellos que hacen aportaciones reclaman los beneficios, únicamente un porcentaje que sufre daños. Los sistemas que son financiados con ingresos gubernamentales generales son la minoría, pero mantienen cuando menos la característica de seguro ya que únicamente los desempleados reciben los beneficios en situaciones específicas. No obstante, resulta más apropiado llamar a los programas que están financiados por el gobierno "ayuda por desempleo" que programas de

seguro ya que la característica de auto aseguramiento no se encuentra presente.

En algunos sistemas mixtos, los ingresos gubernamentales se utilizan de forma periódica exclusivamente cuando existe un déficit en el programa de seguros o cuando van a ofrecerse beneficios adicionales. En otros, los ingresos gubernamentales financian algún componente específico del programa del SD.

Se ha demostrado que cuando los fondos se otorgan de un fondo colectivo, los trabajadores y los empleadores tienen incentivos para utilizar en exceso el sistema. Por una parte, es posible que las empresas despidan trabajadores con mayor frecuencia de lo que lo harían si el sistema del SD no existiera. Por otra parte, es posible que los trabajadores estén menos dispuestos a aceptar ofrecimientos de empleo o a mudarse a lugares donde abundan los empleos (Acevedo, et al 2006).

Un gran número de estudios demuestran que el SD tiende a aumentar la duración del período de desempleo y acentúa el problema del desempleo a largo plazo. El fuerte incentivo que existe para abusar del sistema significa que los países deben establecer mecanismos sofisticados de control para reducir el mal uso o enfrentarse a grandes gastos. Ambas opciones sobrepasan las capacidades de los países en desarrollo, motivo por el cual tan pocos implementan el seguro de desempleo convencional. La gran economía informal que existe en los países en desarrollo reduce el efecto de los controles de eficiencia y también explica la ausencia de programas en estos países.

Los problemas de riesgo moral como los que se describen anteriormente, desaparecen cuando los fondos son propiedad de los trabajadores, ya que se conserva el incentivo para buscar empleo de forma activa y aceptar alguna oferta debido a que las cuentas personales son propiedad de los trabajadores. Sin embargo, es probable que el seguro que provee el sistema no sea suficiente en el caso de los trabajadores que no hayan acumulado

suficientes fondos en sus cuentas. Por ejemplo, el seguro de desempleo en Chile se basa en las cuentas de ahorro individual (auto aseguramiento) y en un fondo común (subsidio). En el caso de las cuentas individuales, se deposita un porcentaje fijo del salario de los trabajadores en sus cuentas individuales, y el fondo común es un subsidio que se compone de aportaciones de la empresa y de aportaciones directas del Estado; esencialmente, el propósito de este subsidio es proveer fondos a aquellos desempleados cuyos ahorros no son suficientes para cubrir un programa predeterminado de retiros debido a sus ingresos o a su historial laboral (Acevedo, et al 2006).

Por otra parte, para reducir el problema de riesgo moral, Hopenhayn y Nicolini (1997) enfatizan la importancia que tiene ofrecer beneficios decrecientes por un período limitado como la clave para mantener el incentivo para buscar empleo. Sin embargo, en algunos países de Europa Occidental no se sigue esta estrategia. Prevalece la opinión de que los desempleados de largo plazo necesitan apoyo continuo en materia de ingresos porque realmente se encuentran en situaciones muy difíciles. Esta opinión representa un reto para la administración del SD: elevados beneficios de largo plazo evitan que personas capaces busquen empleo de forma más activa, pero los beneficios reducidos de largo plazo podrían afectar a quienes no logran conseguir empleo debido a alguna discapacidad real o a alguna otra desventaja.

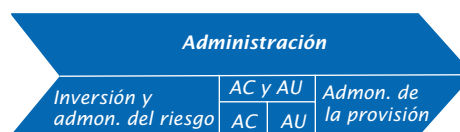
En Argentina y en Barbados, el programa está financiado por los patrones y los trabajadores. En Brasil, los patrones hacen aportaciones al "FAT" (*Fundo do Amparo ao Trabalhador*), el cual paga una serie de programas laborales y de desarrollo. También hay diferentes impuestos a los patrones para financiar el FAT.

En contraste, el seguro de desempleo en los Estados Unidos se basa en el principio de auto financiación, aunque se han utilizado impuestos federales generales para pagar beneficios específicos de largo plazo. El sistema está financiado casi en su totalidad por un impuesto sobre la nómina que pagan

los patrones. Una de las principales características del sistema es que a los patrones se les cobra una tasa variable que depende de qué tanto desempleo hayan generado, lo que se conoce como "clasificación conforme a historial". A los patrones que despiden a pocos empleados se les aplica una tasa contributiva descontada, mientras que aquellos que generan grandes despidos pagan una tasa más alta. Por consiguiente, se recomienda:

- *Considerar la implementación de un sistema basado en cuentas individuales complementado con un pilar de redistribución de corta duración para disminuir los posibles problemas en cuanto a disuasión y costos que se asocian con el SD convencional. Al combinar las herramientas básicas para proteger los ingresos, tales como la indemnización por despido, el seguro de desempleo, las cuentas de ahorro, los programas de trabajo y el seguro social, en diferentes proporciones, de acuerdo con las características del país en cuestión, es posible lograr un mejor sistema de protección.*
- *Si se implementan las cuentas individuales, integrar la cuenta del SD con las cuentas individuales para el retiro en aquellos países en los cuales se han reformado los sistemas de pensiones. Por integración queremos decir la integración de la información/ registros y los fondos.*

### VIII.2.3 Administración



El hecho de que los fondos del programa del SD puedan administrarse como fondos para el retiro, como se sugiere en los párrafos anteriores, significa que, de hecho, cuando menos en lo que respecta a la administración de fondos, ambos programas comparten muchas características. En este sentido, la inversión y la administración de riesgos de los

fondos deben realizarse conforme a las recomendaciones que se hacen en los Capítulos III y IV. La administración de las cuentas y la atención al cliente, por la otra parte, son muy importantes en este programa, como se explica en la siguiente sección.

### **Administración de las Cuentas y Atención al Usuario**

Es muy importante que la administración sea eficiente para que se cumplan los principales objetivos de los programas de desempleo. Sin una estructura administrativa eficiente que conceda a los trabajadores pagos oportunos y adecuados, no podrán alcanzarse los objetivos del programa. El estereotipo de una oficina de desempleo es de largas colas para lograr hacer un trámite. Es posible que los administradores graviten hacia la ineficacia por motivos económicos. A saber, al imponer largos tiempos de espera, el programa selecciona a las personas cuyo costo del tiempo es menor y tiende a no conceder beneficios a quienes tienen fuentes alternas de ingresos. Por más que esto sea comprensible, el estereotipo es un juego en el cual todos pierden. El trabajador pierde porque pierde tiempo en la cola que podría utilizar para recibir capacitación o buscar empleo, y la agencia incurre en costos administrativos innecesarios.

Se observa que el SD generalmente es administrado por el gobierno y no por agencias privadas. La administración requiere la entrega de beneficios semanales o mensuales a través de una red de oficinas. Algunas oficinas se utilizan exclusivamente para realizar pagos del seguro de desempleo, mientras que otras incluyen el SD dentro de alguna otra agencia gubernamental u oficina del Ministerio del Trabajo.

La administración del SD puede significar que se tengan que llevar a cabo actividades de recaudación así como la administración de los beneficios. En la mayoría de los sentidos, la administración de los ingresos provenientes del SD es similar a la administración de los ingresos

provenientes de otros programas de seguro social tales como el programa para la vejez, discapacidad temporal, enfermedad y maternidad. La base de clientes del SD está sujeta a una rápida rotación y se toman diferentes decisiones administrativas para determinar si se llenan los requisitos iniciales y si se siguen llenando los mismos, para tener derecho de recibir estos beneficios.

En el caso de las políticas laborales activas, la naturaleza y frecuencia de los diferentes tipos de contacto entre el servicio de desempleo y sus beneficiarios desempleados, en otras palabras, de las intervenciones durante el período de desempleo, son un indicador importante para las operaciones de los servicios de empleo. El trato que reciben los beneficiarios (se les deja solos, se les ayuda, se les controla, se les motiva, o se les desafía) durante las diferentes etapas de su período de desempleo, es un factor importante que afecta la eficacia de estos servicios.

En algunos países, las agencias encargadas de manejar el SD y la capacitación están separadas; requieren de diferentes habilidades y de una diferente estructura burocrática. El SD a veces es manejado como una forma de seguro social por una agencia más orientada al aspecto social, aunque en varios países, la misma está afiliada al Ministerio del Trabajo. A diferencia de la capacitación, el SD requiere de un sistema de oficinas locales y procedimientos contables para manejar los desembolsos semanales o mensuales.

Los administradores de los programas deben tratar de hacer una distinción entre los solicitantes que se encuentran desempleados y los solicitantes que no se encuentran dentro de la fuerza laboral (inactivos). Existen cuestiones relativas al cumplimiento de los requisitos en lo que se refiere al tiempo durante el cual se trabajó anteriormente, a las condiciones en las cuales ocurrió la separación del empleo y el tema de si siguen llenándose los requisitos después de haberse realizado el pago inicial de los beneficios. La rápida rotación de la base de clientes (corta duración de los beneficios) y el

gran número de situaciones por las cuales podrían potencialmente perder el derecho a recibir estos beneficios, significan que el SD tiene elevados costos administrativos.

En Argentina, el programa es administrado por el sistema de seguridad social. Los trabajadores acuden a alguna de las oficinas locales de ANSES a registrarse y reciben sus cheques; no se realizan otras funciones laborales ni se ofrecen servicios para buscar empleo. Generalmente se informa a los trabajadores que llenan los requisitos para recibir el SD, y los mismos reciben sus pagos de manera oportuna.

Surge un problema en cuanto a los mecanismos y procedimientos administrativos para excluir de los beneficios por desempleo a los trabajadores que han encontrado un nuevo empleo. En 1994, Argentina creó números de identificación de los trabajadores (CUIL). Es posible comparar el CUIL de quienes reciben beneficios del SD contra los pagos que se realizan a la seguridad social para verificar si quienes reciben beneficios del SD en realidad trabajan en el sector formal y realizan aportaciones al sistema de seguridad social. La introducción del CUIL ha ayudado al gobierno a detectar un gran número de beneficiarios del SD que en realidad trabajaban en el sector formal mientras recibían beneficios por desempleo (Mazza 2000). Es probable que el número de beneficiarios del SD que trabajan en el sector informal sea mucho mayor, pero es prácticamente imposible identificarlos. El reducido nivel de beneficios—alrededor de un salario mínimo—reduce el incentivo para perseguir este tipo de fraude.

En Barbados, el SD es administrado por la Oficina Nacional de Seguros. A más tardar dos semanas después de haberse quedado sin trabajo, los trabajadores deben acudir a la oficina de beneficios por desempleo para presentar su solicitud. Cada dos semanas, el trabajador debe regresar a la oficina para certificar que está desempleado pero que está dispuesto a trabajar, para poder recibir el siguiente pago. Estos certificados y solicitudes se envían a la oficina central de la Oficina Nacional de

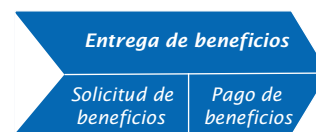
Seguros, en donde son analizados y procesados de forma manual. Sin la ayuda de computadoras, el proceso demanda mucha mano de obra. En algunos casos, puede llevarles entre 4 a 6 semanas procesar el primer pago.

En Brasil, cuando los trabajadores son despedidos, se requiere que los patrones les proporcionen un formato que puede utilizarse para solicitar los beneficios del seguro de desempleo. Existen diferentes tipos de oficinas que procesan estas solicitudes: los bancos que reciben apoyo del estado, las *caixas economicas federales* (CEF, fondos económicos federales), las oficinas del Ministerio del Trabajo, o las oficinas locales de servicios de empleo (SINE). Una vez que la solicitud ha sido entregada y aprobada, el trabajador recibe los cheques por concepto de beneficios a través del banco local de las CEF.

Para que la administración de los programas de desempleo sea eficiente, es necesario considerar lo siguiente:

- *Contar con una base de datos integrada que contenga información sobre el número de seguridad social, número de semanas durante las cuales se realizaron aportaciones, habilidades y capacidades del beneficiario, sueldo, número y edad de los dependientes económicos, con objeto de dar seguimiento a los casos y brindar diferentes tipo de apoyo a las diferentes personas.*

#### VIII.2.4 Entrega de Beneficios



#### Solicitud de Beneficios

Como se menciona anteriormente, los programas de desempleo requieren de herramientas administrativas activas especiales para poder procesar las solicitudes de beneficios o servicios. La presentación de

informes de forma regular y la confirmación periódica de que se continúa desempleado son algunos de los pasos requeridos en el proceso de solicitud de beneficios, y puede ser necesario asistir a entrevistas y entregar documentación. Las entrevistas de seguimiento son reuniones periódicas en las cuales se exige a los solicitantes comprobar que se encuentran desempleados o que buscan empleo, y describir las actividades que han realizado para conseguir empleo. Actualmente, se requiere al beneficiario concertar una cita y acudir a la oficina local a entrevistarse con las personas encargadas de administrar las solicitudes. Este procedimiento se podría facilitar con la implementación de servicios vía el Internet o entrevistas telefónicas.

Como se mencionó previamente, en el caso particular de los servicios de empleo, los programas que existen en la actualidad requieren que la persona desempleada se registre inicialmente en el servicio de colocación como un prerequisite para adquirir el derecho a participar en un programa laboral activo. Cuando las personas se registran, los trabajadores sociales llenan junto con el solicitante, un formato que contiene información acerca de la educación, capacidad, experiencia laboral y edad del solicitante. Este sistema es utilizado por el servicio de empleo para clasificar a los desempleados en categorías especiales. Entre estos grupos se encuentran las personas que se han encontrado con graves obstáculos para conseguir empleo, entre las cuales se incluyen personas que hayan estado desempleadas por mucho tiempo; personas que necesiten educación o capacitación básica; y personas que hayan solicitado estos servicios durante un largo período de tiempo y tengan problemas graves, con objeto de asignarlos a un programa "de apoyo para regresar al trabajo" o un programa de "búsqueda de empleo". Estos programas ofrecen capacitación vocacional específica relacionada con algún trabajo en particular para el cual la persona requiera de nuevas habilidades; capacitación en habilidades básicas, lo cual puede requerir mejorar su nivel de alfabetización, sus

habilidades numéricas o recibir preparación en cuanto a habilidades generales para la vida; mejorar sus habilidades para buscar empleo, como la elaboración de un buen currículum; prácticas aceptables para la entrega de solicitudes de empleo y técnicas para entrevistas; y eliminar otros obstáculos para regresar al trabajo, como proveer servicios de guardería, transporte, ayuda para encontrar vivienda, o programas de rehabilitación por el consumo de drogas. También incluye relacionar a las personas que buscan empleo con los patrones que solicitan trabajadores, a nivel básico, ya sea físicamente en una oficina, o de forma electrónica por medio de una base de datos de empleos. Esta es esencialmente una función de auto servicio, aunque en ocasiones con el apoyo de un asesor.

Los programas de activación tienden a poner un mayor énfasis en los criterios para adquirir el derecho a recibir beneficios, en dar seguimiento a los empleos disponibles, y los requisitos para conseguir empleo suelen ser más estrictos. Dentro de este contexto, las sanciones que se aplican a los beneficios, como la suspensión o reducción del beneficio monetario, cada vez reciben mayor atención como mecanismo de último recurso para el asesor laboral, con objeto de estimular a las personas que buscan empleo y hacer que cumplan con los requisitos que se exigen.

Para que el procedimiento de solicitud de beneficios sea eficiente, se recomienda lo siguiente:

- *Tener suficiente capacidad administrativa para poder brindar servicios eficientes. Debe llevarse a cabo una supervisión estricta para verificar que se llenan los requisitos para tener derecho a los beneficios. Por ende, el seguimiento de las solicitudes podría ser más sencillo si se contara con asistencia telefónica o vía el Internet para ofrecer el servicio (servicios automatizados). Esto también ayudaría a reducir los costos administrativos.*
- *Utilizar el portal estandarizado con objeto de permitir que los diferentes participantes en los programas (proveedores, beneficiarios y patrones)*

*actualicen y compartan vía el Internet, información sobre la naturaleza de los puestos, las oportunidades de empleo, las habilidades, los servicios, etc.*

## **Pago de Beneficios**

De manera general, los beneficios por desempleo pueden asignarse de tres diferentes formas:

i) Beneficios en relación a los ingresos: El nivel de los beneficios se vincula con un porcentaje de los ingresos anteriores de la persona que los recibe; por ende, las personas con ingresos más altos reciben mayores beneficios del SD para compensar los ingresos perdidos. Regularmente, los sistemas que utilizan este método establecen un nivel máximo y un nivel mínimo.

ii) Beneficios fijos: El nivel de los beneficios se establece en un nivel bajo y no varía de acuerdo con los ingresos anteriores de la persona que recibe el beneficio. Puede existir alguna variación de acuerdo con el tamaño de la familia u otras características.

iii) Beneficios para los cuales se hace una evaluación de los ingresos: Los beneficios dependen de los ingresos individuales actuales y (con mayor probabilidad) de los ingresos familiares. Este tipo de evaluación financiera es más común en el caso de los programas de asistencia pública. La evaluación financiera requiere de una administración y una supervisión más complicada.

La duración promedio de los beneficios también es importante y son muchos los factores determinantes. Las restricciones en cuanto a la duración promedio las impone el período de espera y la duración máxima que define la ley del SD. El rango de los períodos de espera en América va de cero a dos meses máximo en Ecuador, en donde el antiguo programa del SD realiza un pago total único a los solicitantes que llenan los requisitos.

La existencia de un largo período de espera disuade a las personas de presentar solicitudes y reduce el número de personas que reciben beneficios

ya que el incentivo para encontrar empleo es mayor si aún no se reciben los beneficios. Otro aspecto que afecta la duración de los beneficios es la posibilidad de compensar la semana de espera de manera retroactiva si la duración supera un umbral especificado. Por otra parte, el período de espera también disuade a quienes trabajan en la economía informal y pudieran estar interesados en recibir beneficios del SD. En este caso, vemos que equilibrar una buena administración (y pago oportuno de los beneficios) con la estructura de incentivos del programa representa un reto.

Una de las principales dudas que continuamente surgen en relación al seguro de desempleo es la preocupación de que los beneficios demasiado generosos podrían inducir a los trabajadores a no regresar a trabajar, o cuando menos a esperar que termine el período de beneficios antes de intentar conseguir un empleo. Esto se conoce generalmente como "riesgo moral". Regularmente, parte de esta influencia disuasiva para regresar al trabajo se controla por medio del nivel de los beneficios, la duración de los beneficios y el requisito de buscar empleo.

Una administración activa de las solicitudes también afecta la duración de los beneficios. La duración promedio se ve afectada tanto por los estatutos como por los métodos que se emplean para administrar el programa. En el caso de los países que consideran adoptar el SD, pueden especificarse estatutos restrictivos inicialmente como una manera de garantizar que los costos no se eleven inesperadamente.

En el caso de las políticas laborales activas, el derecho a recibir beneficios podría iniciar en la fecha en la cual las personas se registren en el servicio de colocaciones, o podría aplicarse de forma retroactiva a la fecha en que se perdió el empleo. Algunos países imponen un período de espera antes de conceder los beneficios (ej. en el caso de Japón, Noruega y Suecia). La disponibilidad tiende a ser parte de la entrevista inicial de afiliación, misma que en algunos países se lleva a cabo por teléfono.

Los programas de activación de tipo intensivo, como los *New Deal Programs* (Programas de Nuevo Trato) del Reino Unido, exigen que la recepción de beneficios dependa de la participación en un programa activo después de un período durante el cual se hayan recibido beneficios. También existen algunos programas que implementan estrategias que pueden exigir una participación de tiempo completo, o casi de tiempo completo, desde el inicio de una nueva solicitud de beneficios. Esta obligación de participar en programas intensivos o programas de tiempo completo, reforzada con sanciones en los beneficios en caso de negativa, ha logrado persuadir a algunas personas que reciben beneficios para que acepten un empleo, dejen de solicitar los beneficios antes de lo que lo hubieran hecho en otros casos, o ni siquiera soliciten beneficios. Además de estos efectos "motivadores" o "disuasivos", las medidas de activación tienden a aumentar los índices de participación en los servicios de empleo tanto a corto como a largo plazo. Cuando los mismos son servicios de alta calidad, a menudo tienen efectos positivos de largo plazo en los participantes, especialmente en lo que se refiere a tasas de empleo e ingresos.

Durante los primeros meses del período de desempleo, en el caso de las personas que tienen un historial sólido de trabajo reciente, los servicios de empleo deben concentrarse en ofrecer servicios tales como información sobre empleos y sobre empleos disponibles de acuerdo a sus habilidades, capacitación para buscar empleo, asesoría individualizada y orientación y capacitación vocacional, en su mayoría de manera voluntaria. Pero en el caso de períodos más largos de desempleo, en países que ofrecen beneficios de duración indefinida, se necesita utilizar cada vez más estos servicios como medidas de activación, por ejemplo, la participación debe ser obligatoria para incrementar el volumen de servicios brindados y generar efectos motivadores que eviten que se caiga en una dependencia pasiva en los beneficios. Si los participantes no cumplen lo que les corresponde,

podrían imponérseles sanciones financieras en forma de reducciones en los beneficios.

En Europa, el sistema alemán ha intentado juntar su programa de SD con las funciones de capacitación y colocación en una sola institución. Su programa social incluye una gama relativamente variada de instrumentos que permiten combinar el SD con la capacitación, los beneficios o la ayuda del SD con las medidas para crear empleos (Ej. un subsidio salarial a los patrones), y la capacitación/nueva capacitación con un subsidio a los trabajos de medio tiempo. Debido al elevado costo que tiene esta combinación de beneficios, se crearon regulaciones especiales cuando Alemania Oriental se integró a Alemania Occidental, mismas que limitan los subsidios para la creación de empleos a las personas desempleadas que es más difícil colocar.

El sistema alemán combina el SD con la Asistencia Social. Este sistema concede beneficios por desempleo a los trabajadores desempleados que hayan pagado aportaciones al sistema. Una vez que se agotan estos beneficios, el trabajador todavía puede tener derecho a recibir ayuda por desempleo, menor pero a más largo plazo, lo cual se asemeja más a un sistema de asistencia. Así, el sistema alemán concede beneficios cuya duración es casi infinita. En una economía en desarrollo, resultaría difícil mantener esta duración ilimitada del período durante el cual se tiene derecho a recibir beneficios.

En el sistema de asistencia social, la persona debe registrarse como desempleada en el servicio de empleo y llenar un formato con información sobre la educación, aptitudes, experiencia laboral, edad, etc. del solicitante. Esta información se ingresa en los programas individuales de reintegración que deben establecerse conjuntamente con la asesoría laboral en el momento en que se lleva a cabo la afiliación ante las autoridades. El sistema para la elaboración de perfiles laborales que utiliza el servicio de desempleo permite que se lleve a cabo una evaluación de los trabajadores desempleados y de las intervenciones realizadas a partir del momento

en que se otorga el primer beneficio, y hay sanciones por falta de cumplimiento. De esta forma, los nuevos solicitantes regresarán pronto a trabajar y se reducirá el desempleo a largo plazo.

En Argentina, los trabajadores tienen derecho a recibir de cuatro a doce meses de ayuda, dependiendo del número de años que hubieran trabajado antes de ser despedidos. El período mínimo de cuatro meses se aplica a quienes trabajaron únicamente un año en su antiguo trabajo; Se pagan beneficios por un período de ocho meses a quienes trabajaron entre dos y tres años en su antiguo trabajo. El período máximo de un año recibiendo pagos del seguro se aplica a quienes trabajaron durante tres años o más en su antiguo empleo. El programa tiene una característica adicional: el nivel de los beneficios disminuye con el tiempo. Esta característica de diseño tiene el propósito de motivar a los trabajadores a regresar a trabajar a medida que los beneficios resultan menos valiosos.

En Barbados, a los trabajadores que llenan los requisitos se les concede el 60% de su salario original por hasta 26 semanas al año (discontinuas). El SD brasileño es de corto plazo y los beneficios que ofrece son relativamente bajos. Normalmente, se conceden beneficios por un período de 3 a 5 meses, dependiendo del tiempo que se hubiera estado empleado. El importe que se recibe por concepto del seguro de desempleo depende de los ingresos anteriores del trabajador, dentro de una banda específica.

En Chile, como las cuentas individuales son propiedad de los trabajadores, los mismos pueden retirar fondos independientemente del tipo de contrato (temporal o permanente) o del motivo de la terminación de la relación de trabajo. Sin embargo, los criterios que se aplican para determinar si se tiene derecho a estos beneficios, así como el momento en el cual se conceden los beneficios, difieren dependiendo de si los trabajadores son permanentes o temporales. El período mínimo de aportaciones requerido para tener derecho de recibir estos

beneficios es de seis meses en el caso de los trabajadores temporales y de doce meses en el caso de los permanentes. Los trabajadores que tienen contratos temporales pueden disponer de todos sus recursos acumulados el primer mes después de haber quedado desempleados. En contraste, los trabajadores permanentes pueden acceder a sus cuentas por un período máximo de cinco meses, conforme a un programa predeterminado de retiros y criterios para adquirir este derecho. El número de retiros depende del número de años durante los cuales se realizaran aportaciones. Cada año de ahorro da a los trabajadores permanentes el derecho a recibir beneficios durante un mes. Los trabajadores pueden agotar los recursos disponibles en sus cuentas individuales durante el período de desempleo. El Fondo Común garantiza un nivel mínimo de beneficios a los trabajadores permanentes cuyos fondos acumulados no sean suficientes para financiar todo el programa de retiros, siempre que hayan realizado aportaciones al programa durante cuando menos 12 meses consecutivos. Al inicio de un período de desempleo, los trabajadores que tienen derecho a este beneficio, retiran fondos de sus cuentas. Una vez que se agota la cuenta, los beneficios se pagan con fondo solidario.

En los Estados Unidos, los niveles de los beneficios se deciden a nivel estatal. Todos los estados ofrecen una duración máxima de 26 semanas durante los 12 meses posteriores a la presentación de la solicitud. Un programa permanente de beneficios extendidos, requerido por la ley federal, otorga beneficios por 13 semanas adicionales y la alternativa de ampliarlas a 20. El Congreso ha concedido ampliaciones aún mayores en períodos de recesión por medio de leyes complementarias. No se lleva a cabo una evaluación financiera para conceder los beneficios; los mismos están a disposición de cualquier trabajador que llene los requisitos. El objeto de los niveles de los beneficios es la sustitución de un determinado nivel de ingresos, así es que el sueldo anterior del beneficiario es el factor clave que determina su nivel de beneficios.

En lo que se refiere al tema del pago de beneficios, es importante:

- *Tener leyes claras en cuanto a los niveles y la duración de los beneficios, así como los requisitos en cuanto a buscar empleo.*
- *Aumentar el nivel de automatización del SD y de los programas de empleo para llevar a cabo los procesos en tiempo real; es decir, los pagos y ajustes se calculan de manera inmediata.*

Un servicio automatizado y confiable del Seguro de Desempleo permite tener flujos de trabajo electrónicos, la asignación automática de solicitudes no presentadas en papel, y todos los usuarios pueden tomar declaraciones y generar cuestiones monetarias y no monetarias de forma automática.