

**CAPÍTULO III**  
**SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO**  
**PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO**



## CAPÍTULO III

# SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO

---

---

### III.1 Introducción

**E**ste capítulo presenta una descripción general del estado de las políticas de desempleo en la región, examina las principales cuestiones para ocuparse de este riesgo social, proporciona una descripción de los principales acontecimientos a nivel nacional y presenta recomendaciones. Los programas de seguro de desempleo (SD) han tenido importantes reformas desde la década de los noventa. Por lo tanto, es útil comprender la motivación para los cambios, y si la evaluación es favorable para los trabajadores y sus familias.

Como se observará en los estudios de país, los programas de SD se han movido hacia algunas características comunes, que aquí enumeramos desde las más a las menos comunes: i) transfieren a los trabajadores parte de la responsabilidad y motivan la actividad de búsqueda de trabajo por medio de reglas de tasa de reemplazo que disminuyen los beneficios al alargarse la duración del periodo de desempleo y en algunos casos también adoptan cuentas individuales para el desempleo; ii) amplían los beneficios durante la recesión, en algunos casos, de modo automático; iii) vinculan los beneficios de desempleo con programas para apoyar el auto-empleo y el entrenamiento; iv) desarrollan nuevos programas complementarios o fortalecen los ya existentes para

apoyar a aquellos que no son elegibles para obtener los beneficios del SD al tiempo que protegen la integridad de las normas del programa; y, v) encuentran formas para incluir trabajadores bajo contratos de medio tiempo y por obra determinada en el sistema.

La terrible imagen de trabajadores desempleados que forman largas filas para recibir un plato de sopa y de sus familias doblegadas bajo un considerable estrés son parte de las imágenes de la Gran Depresión de 1930 en el hemisferio. Cuando los expertos comenzaron preguntándose si la crisis financiera de 2008 evolucionaría hacia una Gran Depresión, reflejaron las preocupaciones de la gente de todo el mundo sobre la probabilidad de perder sus puestos de trabajo y de no ser capaces de generar dinero en efectivo para las necesidades básicas.

Sin embargo, un contrapunto se hizo evidente de inmediato: en contraste con las condiciones en los años treinta, hoy la seguridad social garantiza el acceso a prestaciones básicas que estabilizan el consumo de las familias en el tiempo. Así, un trabajador desempleado puede recibir los servicios de salud, incluyendo el cuidado preventivo; él o ella, mantiene su participación activa en el sistema de pensiones y si la edad de jubilación está cerca, puede pasar del desempleo a la jubilación; él o ella, reciben apoyo monetario y de salud en caso de discapacidad,

y él o ella, recibe un beneficio monetario del seguro de desempleo. Tampoco podemos hacer a un lado la importancia de la expresión "él o ella". En este contexto, esto denota más que una frase "políticamente correcta". En lugar de ello, transmite el mensaje de una gran participación de las mujeres en el mercado laboral y en el sistema de protección social: las viudas, los huérfanos y las madres solteras reciben hoy protección directa de la seguridad social.

Una diferencia significativa con el episodio de la Gran Depresión parece ser además que el desempleo no va a alcanzar los terribles niveles vistos entonces. Es demasiado temprano para determinar qué tan lejos llegará la recesión que comenzó en 2008. En el verano de 2009 las tasas de desempleo aún estaban subiendo alrededor del mundo y probablemente alcanzarán a finales de 2009 o principios de 2010 los niveles más altos en 50 años en varios países. Sin embargo, los salarios no han disminuido significativamente, lo que significa que los ingresos de los hogares no se han reducido para aquellos que han mantenido un empleo.

### III.2 Definición de Desempleo

La "tasa de desempleo" (TD) es la figura estadística más común utilizada para medir el fenómeno de los trabajadores dispuestos a tomar un trabajo bajo las condiciones del mercado existente, pero que no pueden encontrarlo. La medición de la TD por los gobiernos nacionales usualmente sigue las directrices de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y es el cociente de dos números: aquellos que dicen que quieren trabajar y no tienen trabajo, y el número de personas en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la fuerza de trabajo está compuesta por los desempleados y los empleados.

La tasa de desempleo se enfrenta a una serie de problemas para ser una medida totalmente adecuada del problema enfrentado por los ciudadanos. Los problemas más importantes,

pasando de los menos a los más problemáticos son los siguientes:

- i) Una parte del desempleo es "friccional". Esto significa que como es costoso para los trabajadores y las empresas encontrarse entre sí, hay algún desempleo que no es socialmente dañino, porque refleja actividades productivas de búsqueda de corto plazo. Esto es útil para permitir, tanto a los empleadores como a quienes buscan trabajo, algo de tiempo para obtener empates más productivos, por lo que las políticas laborales no deben tener por objeto una TD cercana a cero.
- ii) Algunas personas deciden no participar en la fuerza de trabajo en absoluto cuando sus perspectivas de encontrar un trabajo son excesivamente malas y esto reduce la tasa de desempleo. Es decir, los trabajadores pueden ser desalentados incluso para buscar un puesto de trabajo cuando el mercado laboral es muy pobre y esta cuestión será encubierta por una baja TD.
- iii) La medición de la TD incluye un período de referencia (por ejemplo, el número de desempleados durante la última semana), y los países con tasa de rotación de trabajo más elevada en el corto plazo pueden terminar con niveles bajos de desempleo medido. En algunos países (por ejemplo, aquellos de Europa Occidental), los trabajadores tienden a permanecer más tiempo con el mismo empleador, pero los desempleados también tardan mucho tiempo en encontrar un trabajo. En otros (la mayoría de Latinoamérica y el Caribe), los trabajadores cambian de empleo con frecuencia y en un determinado mes o incluso dentro de una semana pueden moverse a través de estados de empleo y desempleo. Incluso si la duración promedio del desempleo fuera la misma en los dos tipos de países, para el primer grupo la TD medida sería mayor que para un

país en el que los trabajadores cambian de empleo con más frecuencia y permanecen desempleados durante períodos más cortos de tiempo.

- iv) Los trabajadores encuentran maneras de compensar su incapacidad para encontrar un trabajo de tiempo completo, o bien trabajando en la economía informal o en empleos de baja productividad. De esta manera, la TD puede ser baja, incluso cuando muchos trabajadores están en condiciones de baja productividad. Esto parece ser un acontecimiento muy importante en muchos países de América.

Para hacer frente a los problemas de la tasa de desempleo, los gobiernos han desarrollado nuevas maneras de medir el problema. Uno de ellos es simplemente proporcionar definiciones alternativas de desempleo, por ejemplo, incluyendo trabajadores en trabajos informales de baja productividad, como parte de los desempleados. Un segundo enfoque ha sido el de medir el problema del desempleo en función de su severidad entre los trabajadores. Esto ha significado principalmente el estudio de la duración de los períodos de desempleo para los diferentes tipos de trabajadores. Por último, los gobiernos han comenzado a desarrollar bases de datos sobre creación de empleo y destrucción de empleo. Si pudiéramos medir todas las nuevas contrataciones y todas las separaciones en la economía, lo ideal sería obtener la tasa de desempleo como consecuencia de ello. Cada una de estas estrategias es muy valiosa y proporciona una útil y nueva perspectiva sobre el problema. Sin embargo, al final, el principal problema no es cómo medir el evento, sino el dolor sufrido por las familias tras la pérdida de su principal fuente de sustento.

### III.3 Evolución Reciente del Desempleo

La economía mundial estaba en recesión a principios de 2009. Sin embargo, los problemas habían comenzado por lo menos desde los últimos meses de 2007. La economía del área del TLCAN se estaba reduciendo desde entonces. América del Sur estaba creciendo fuertemente hasta bien entrado el 2008. Sin embargo, a principios de otoño de 2008 una crisis financiera se apoderó de la economía mundial, y la subsiguiente recesión ha sido generalizada. En el Capítulo II hicimos un esbozo de la forma en que la economía regional ha evolucionado. En la Gráfica III.1 se puede observar la evolución general de la tasa de desempleo para los países grandes. La Gráfica III.2 muestra la evolución general de la tasa de desempleo por región. En la Gráfica III.3 vemos las proyecciones obtenidas por investigadores de la OIT sobre el desempleo en Centroamérica. En el verano de 2009 los resultados no han mejorado mucho, y aun si se celebrase un período de recuperación económica a finales de año, es poco probable que el empleo se recupere rápidamente en 2010.

Las tasas de desempleo mejoraron a lo largo del Continente durante la década. Brasil tuvo a finales de 2008 su nivel más bajo de TD desde que la serie comenzó a calcularse. Argentina y Chile también tuvieron una mejora significativa en empleo. Las economías de América del Norte y México habían estado operando con tasas de desempleo bajas. Las cosas comenzaron a cambiar y primero las estadísticas de Canadá, Estados Unidos y México reportaron rezagos en el crecimiento del empleo durante el año 2007; en 2008 las tasas de desempleo eran cada vez mayores. Para 2009, la mayoría de las regiones vivían bajo presión sobre los niveles de empleo.

El desempleo es con frecuencia un problema mayor para los trabajadores con más capital humano. Las personas de baja habilidad pueden moverse con mayor facilidad entre sectores de la economía, mientras que aquellos con más habilidades se enfrentan a un reto más grande para encontrar un

empleo que coincida con sus posibilidades y expectativas. Por su parte, los desempleados en las zonas rurales pasan menos tiempo en la búsqueda de puestos de trabajo que los desempleados urbanos; La Gráfica III.4 muestra que con excepción de Brasil, estas diferencias no son pequeñas. Del mismo modo, la Gráfica III.5 muestra que los más instruidos tardan más en encontrar puestos de trabajo que los menos educados. En las economías centroamericanas, las mujeres y los jóvenes enfrentan también mayores tasas de desempleo (Gráficas III.6 y III.7).

Si el desempleo es más grave para los más instruidos y los trabajadores urbanos, ¿significa que los más instruidos y los países urbanos siempre tienen mayores tasas de desempleo? No es así. Las instituciones del mercado laboral también desempeñan un papel importante. Por lo tanto, obsérvese en la Gráfica III.8 que Europa continental tiene principalmente un desempleo de largo plazo (un año o más de duración), mientras que el área del TLCAN y de las naciones del área de la Mancomunidad Británica tienen fracciones más bajas de desempleo de largo plazo (aquí corto-plazo significa de un mes a un año). En este sentido, los resultados por género son en su mayoría los mismos. Podemos mencionar que Japón es un caso intermedio.

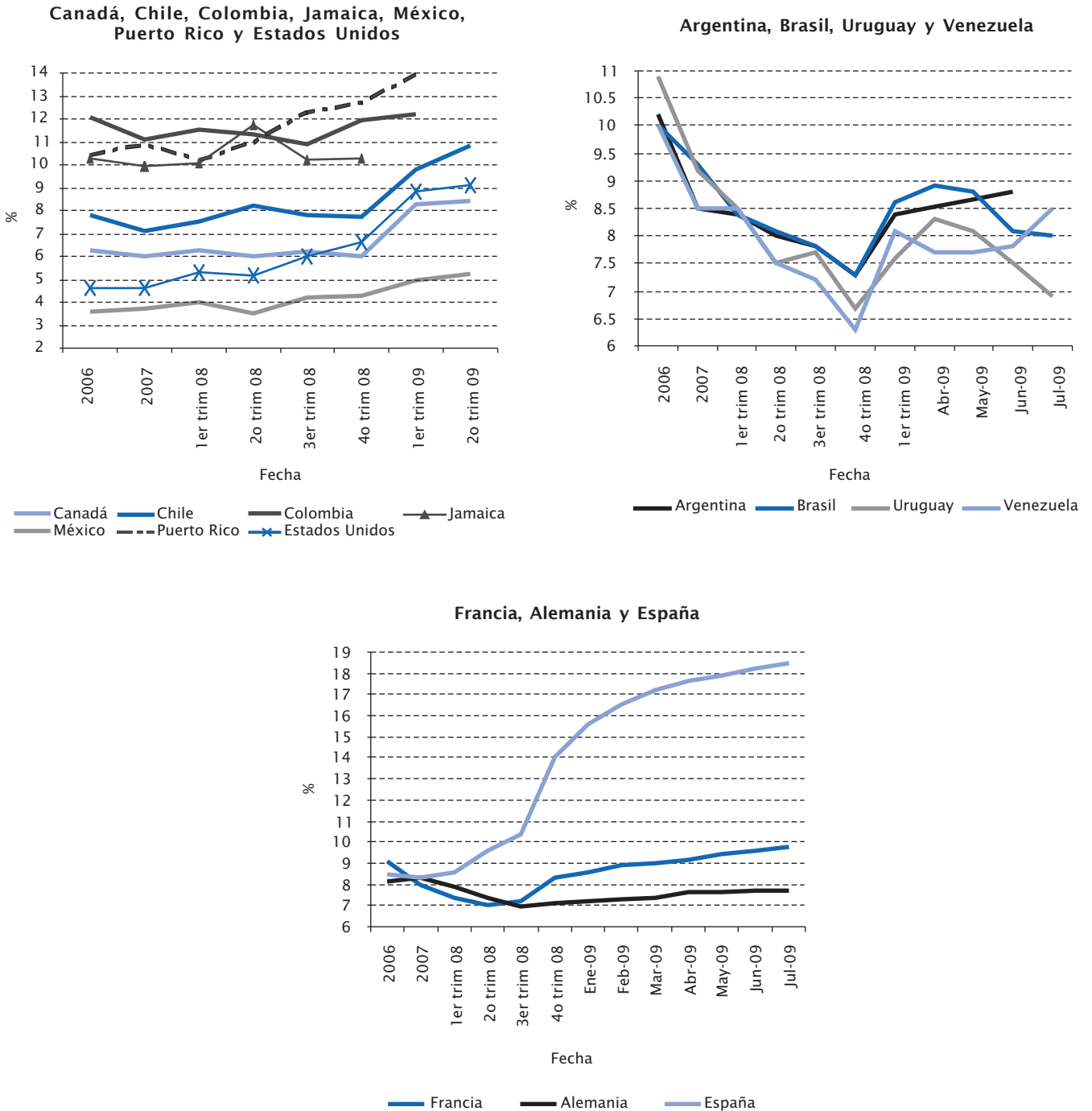
Sin embargo, no sería correcto pensar que las historias nacionales siguen un "guión regional". Como podemos ver en la Gráfica III.9, en los últimos 15 años Japón y algunas de las grandes naciones europeas (Francia y Alemania) efectivamente han sufrido aumentos en el desempleo de largo plazo (España es la excepción notable que logró una disminución), mientras que América del Norte avanzó en la reducción del desempleo de largo plazo aún más.

Los jóvenes también experimentan tasas de desempleo más elevadas (Gráficas III.6 y III.7). Desde la perspectiva de un trabajador joven, esto tiene que ver con los usos alternativos de tiempo (el estudio y "explorar el mundo"), con la posibilidad de ser financiados por su familia mientras están desempleados, y con su bajo desarrollo de capital humano especializado, lo que significa que los jóvenes están más dispuestos a buscar nuevas oportunidades y que los empleadores están más dispuestos a experimentar con la contratación de trabajadores jóvenes. Sin embargo, las altas tasas de desempleo juvenil se deben también a las políticas de personal en el sector público y privado para ajustarse mediante despidos o la no-contratación de personas jóvenes y de las bajas tasas de contratación durante las recesiones económicas.

La cuestión de la medición de la adhesión a la fuerza de trabajo sigue siendo una cuestión compleja en todo tipo de economías nacionales. Podemos ver en las Gráficas III.10 a III.12 que para Centroamérica y los Estados Unidos, la fracción de personas con desempleo "invisible" o "subempleadas" representa una parte significativa de la fuerza laboral.

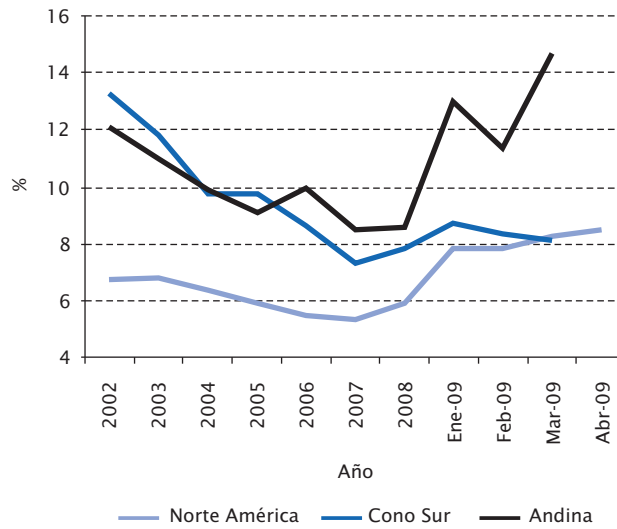
Gráfica III.1

Tasa de Desempleo Calculada a Partir de las Encuestas sobre la Fuerza Laboral, Promedio del Período



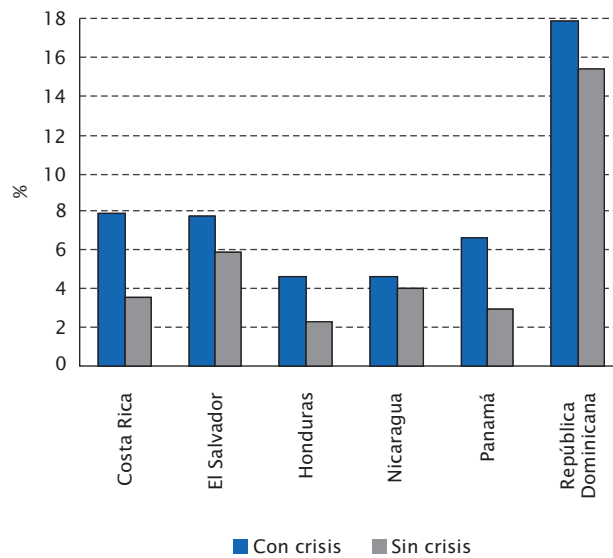
Fuente: ILO (LABORSTA), OECD.Stat, Eurostat y páginas de Internet de los institutos nacionales de estadísticas y censos de los países.

**Gráfica III.2**  
Tasa de Desempleo por Región, Total, 2002-Abril de 2009



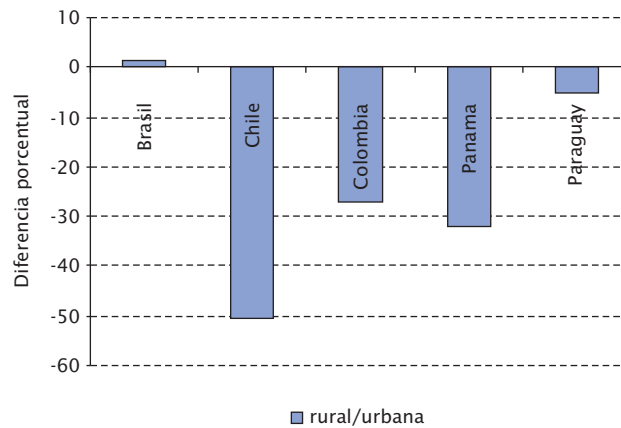
Fuente: OIT, LABORSTA, varios años.

**Gráfica III.3**  
Estimaciones de las Tasas de Desempleo en dos Escenarios para Centroamérica y República Dominicana, 2009



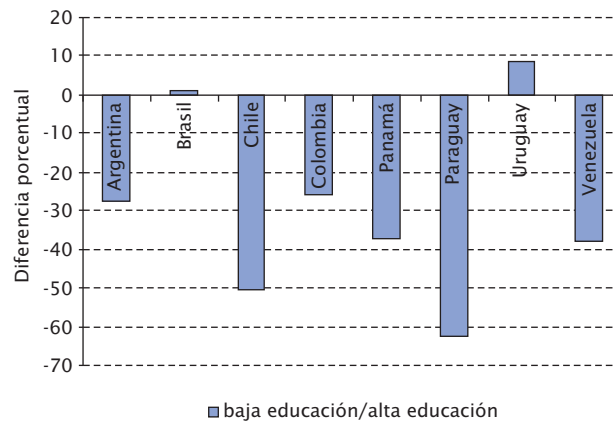
Fuente: OIT 2009.

**Gráfica III.4**  
**Diferencias entre el Período Promedio de Duración del**  
**Desempleo en Zonas Rurales y Urbanas, 2003**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del BID 2004.

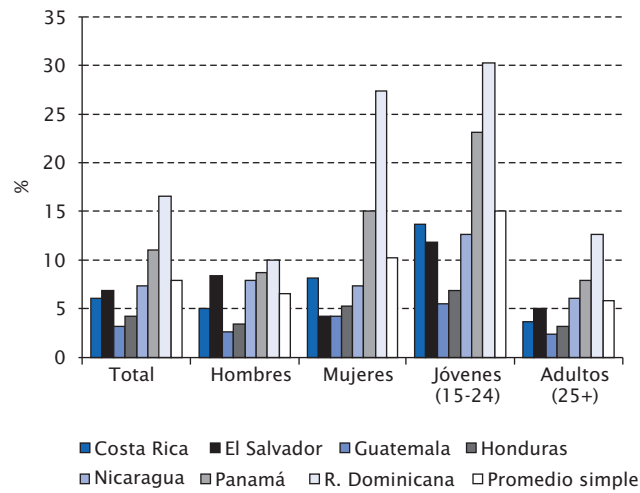
**Gráfica III.5**  
**Diferencias entre el Período Promedio de Duración del**  
**Desempleo en Niveles de Educación, 2003**



Nota: Argentina = 2002.

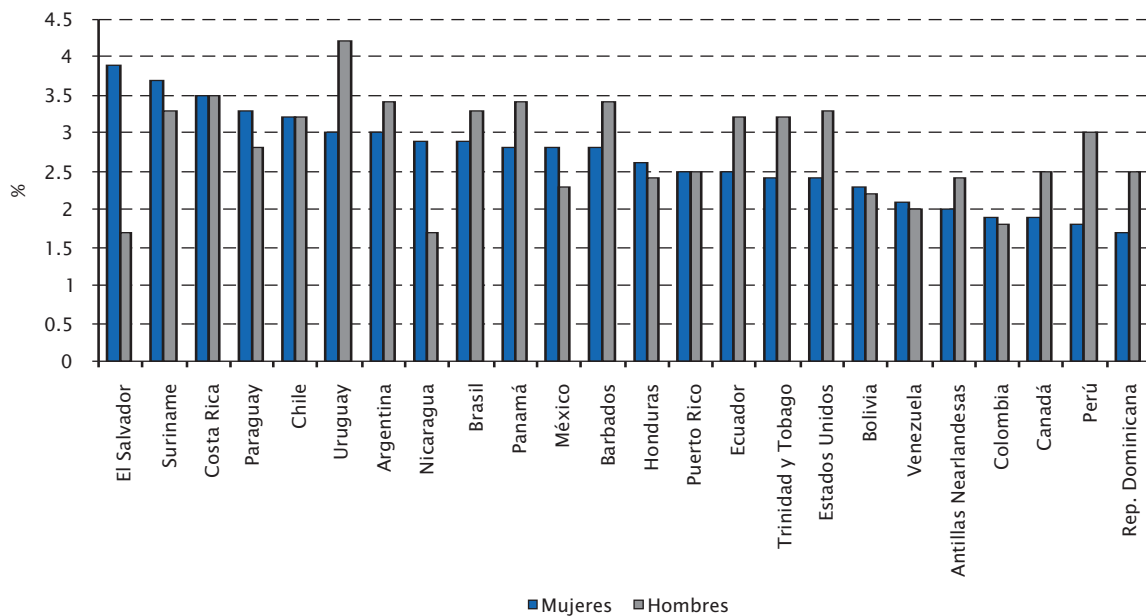
Fuente: Elaboración propia utilizando datos del BID 2004.

**Gráfica III.6**  
**Tasas de Desempleo en Centroamérica y República Dominicana, 2007**



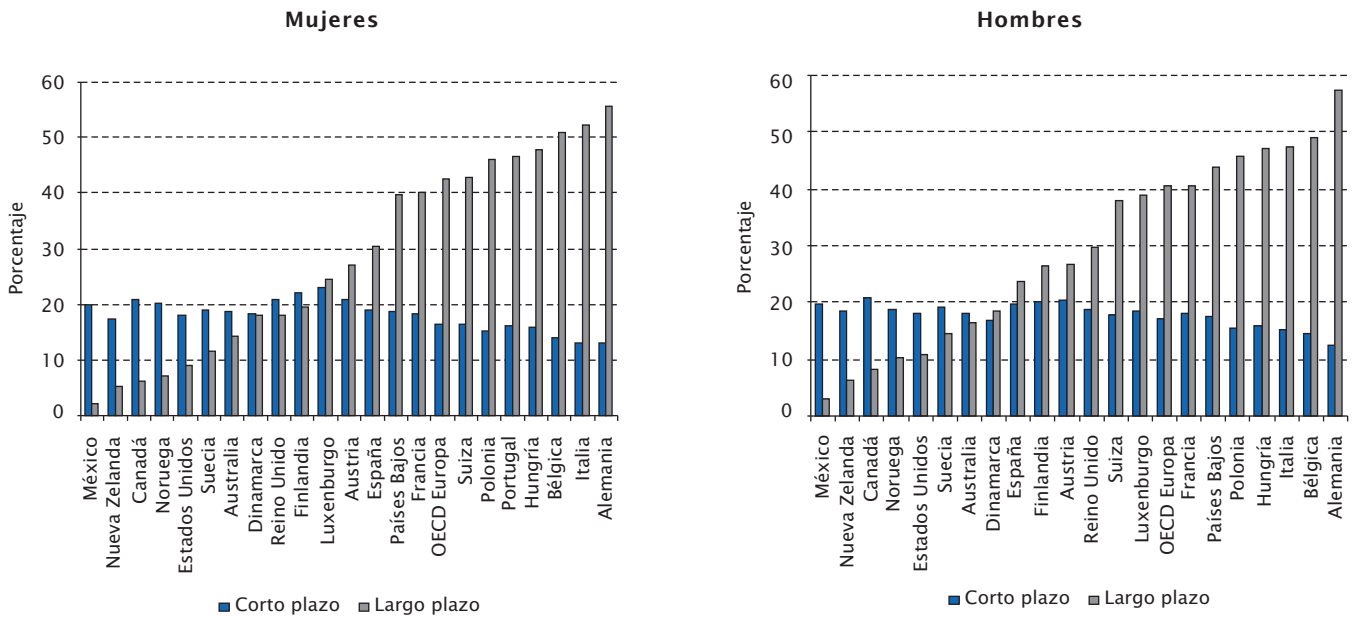
Fuente: OIT 2009.

**Gráfica III.7**  
**Cociente entre las Tasas de Desempleo Juvenil (15-24) y las de Mayores de 24 Años, Ambos Sexos, 2005**



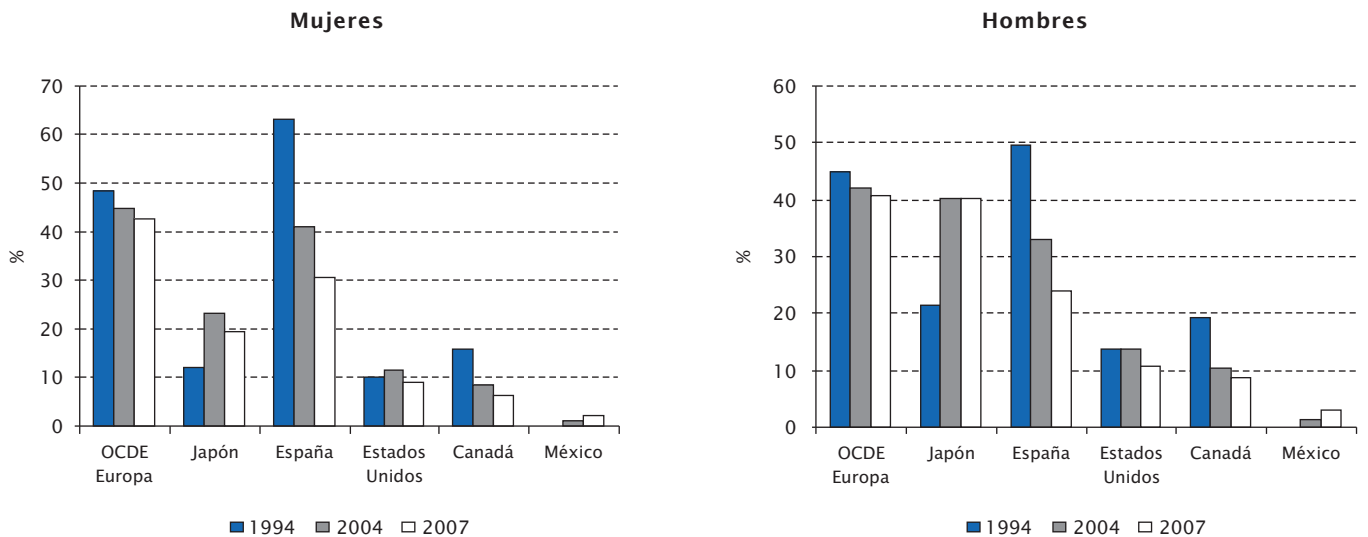
Fuente: ONU, IODM, 2005.

**Gráfica III.8**  
Duración del Desempleo de Corto y Largo Plazo en los Países de la OCDE, 2007



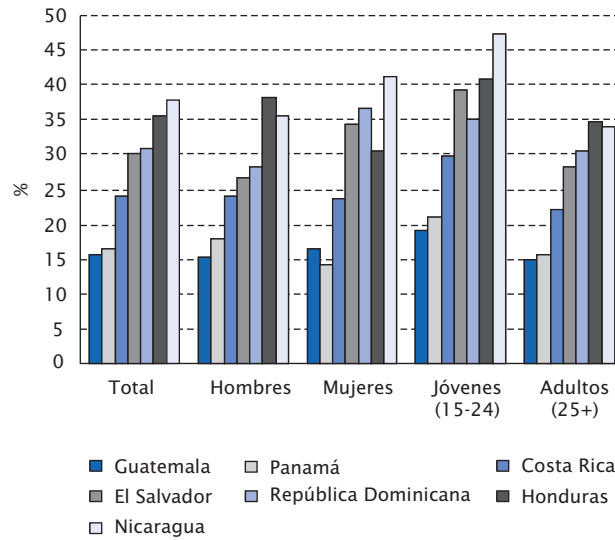
Fuente: OECD. Stat, 2007.

**Gráfica III.9**  
Incidencia del Desempleo de Largo Plazo (12 Meses o Más) como Porcentaje del Desempleo Total



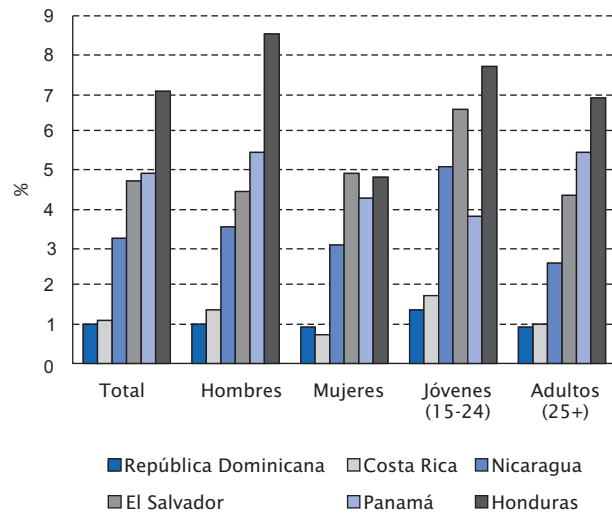
Fuente: OECD.Stat, varios años.

**Gráfica III.10**  
**Sub-Emplo en Centroamérica y República Dominicana, 2007**



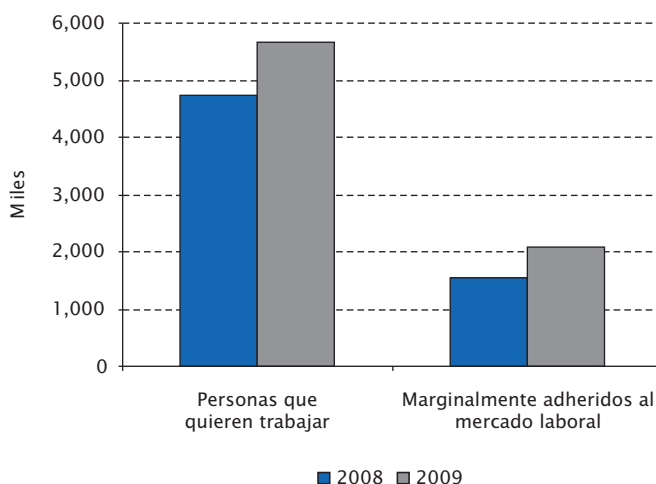
Fuente: OIT 2009.

**Gráfica III.11**  
**Cociente de Sub-Emplo Invisible<sup>1/</sup> a Sub-Emplo Visible<sup>2/</sup> en Centroamérica y República Dominicana, 2007**



Notas: 1/Aquéllos que a pesar de trabajar una jornada completa ganan un salario inferior al mínimo establecido por ley. 2/Aquéllos que trabajan menos horas de las que desearían.  
 Fuente: OIT 2009.

**Gráfica III.12**  
**Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral y Desean Trabajo o Están Marginalmente Adheridos al Mercado Laboral, Estados Unidos, Primer Trimestre**



Fuente: U.S. Department of Labor 2009.

### III.4 Principales Programas de Seguro de Desempleo en América

Podemos distinguir siete países de la región con un programa de SD: Estados Unidos y Canadá con programas originados a partir de la Gran Depresión, el programa de Brasil que se plantea con el cambio constitucional en la década de los ochenta, y Argentina, Barbados, Chile y Uruguay, con programas más recientes adoptados entre las décadas de los noventa y la actual. Colombia también tiene un programa de SD pero es relativamente pequeño. Antes de describir las características de cada uno de estos casos, podemos señalar las tendencias generales. Los principales desarrollos desde la década de los noventa son los siguientes:

i) Considerar el programa del SD como una herramienta de seguro e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios. Esto significa que los pagos se han vuelto más restrictivos, en particular, no se otorgan beneficios a personas que no buscan trabajo, no participan en actividades de formación o enfrentan limitaciones para trabajar

de forma que resulta improbable regresar a la fuerza de trabajo con éxito. Por otra parte, nuevos programas de transferencia de efectivo han sido adoptados para apoyar a los "permanentemente pobres", reconociendo que la pobreza y el desempleo son dos fenómenos diferentes. La utilización de cuentas individuales que fuerzan el ahorro mientras hay empleo, con el fin de que éste pueda ser utilizado cuando hay desempleo, también son vistos como un mecanismo para lograr la protección social al tiempo que se da a las personas más responsabilidad.

- ii) Las tasas de reemplazo se han movido hacia esquemas que reducen los beneficios con la duración del periodo de desempleo. La teoría detrás de este movimiento es que justo después de perder su trabajo, el trabajador necesita más liquidez y apoyo social, pero con el tiempo debe hacer un esfuerzo para encontrar un trabajo.
- iii) Reconocer el crecimiento de opciones de trabajo no asalariado, y utilizar el programa de SD para

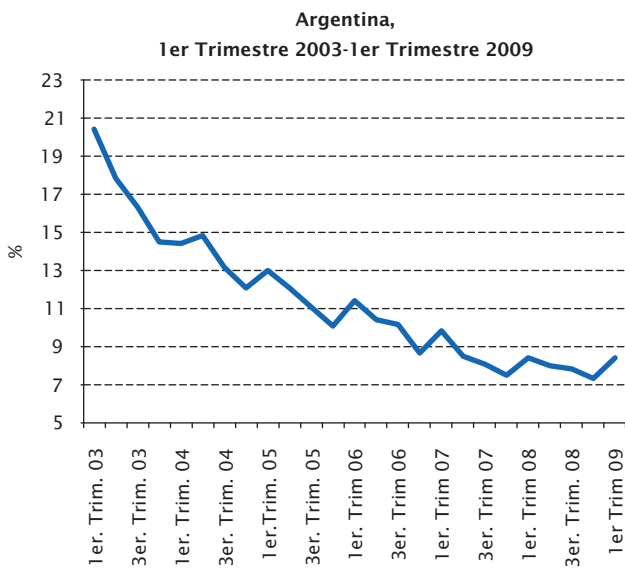
apoyar el micro-crédito y facilitar el desarrollo del auto-empleo.

- iv) Permitir al programa de SD pagar las prestaciones a las madres y a las personas que tienen que cuidar de un miembro de la familia con discapacidad.
- v) Incluir en el programa de SD a los trabajadores bajo contrato de tiempo parcial u obra determinada, así como los auto-empleados, que

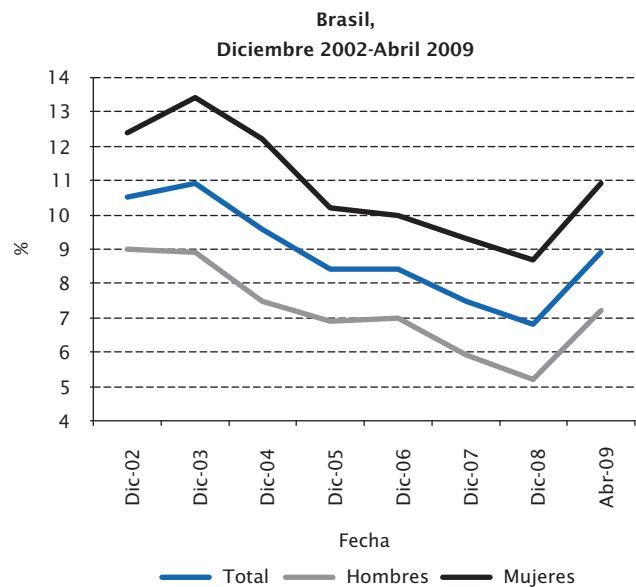
han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios.

Si bien no todos los países listados han adoptado todos estos cambios, los puntos mencionados señalan las tendencias generales. La Gráfica III.13 muestra un resumen de la tasa de desempleo durante años recientes en países seleccionados.

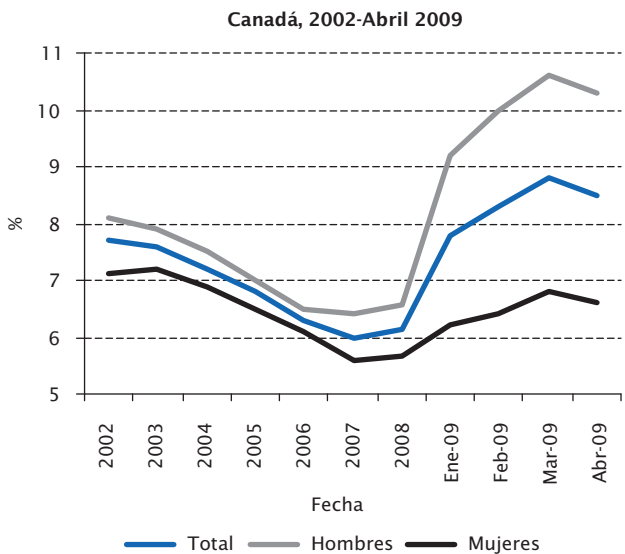
**Gráfica III.13**  
**Tasa de Desempleo en Países Seleccionados Durante Años Recientes, Ambos Sexos**



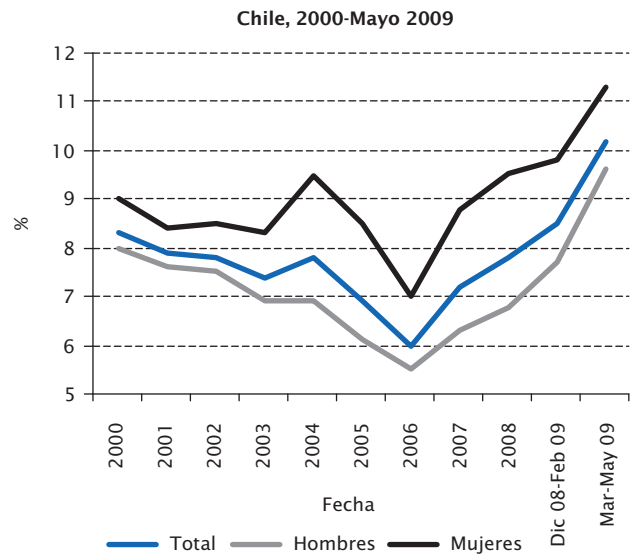
Fuente: INDEC, varios años.



Fuente: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sistema IBGE de Recuperacao Automatica (SIDRA), varios años.

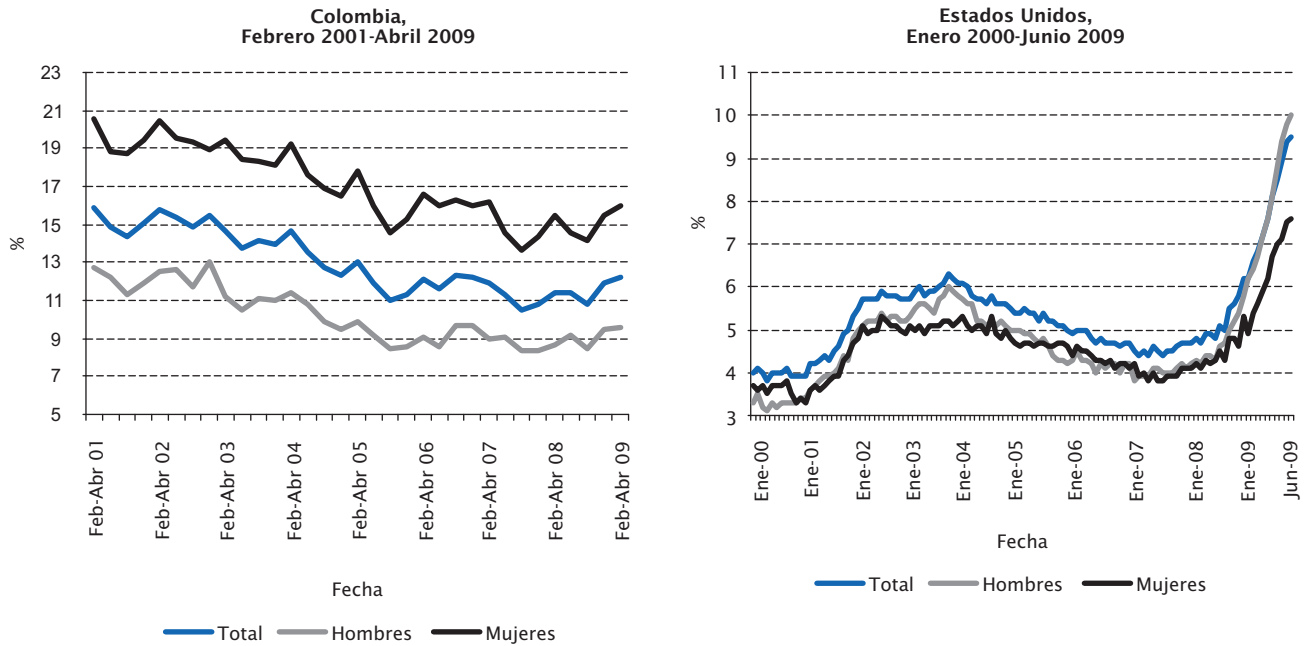


Fuente: OIT, LABORSTA, varios años.



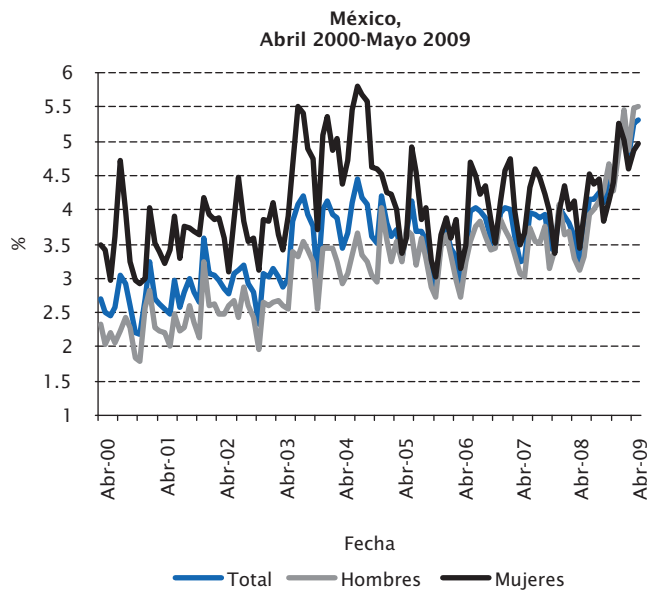
Fuente: OIT, LABORSTA, 2000-2008; INE 2009 a y b.

Gráfica III.13 (continuación)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), varios años.

Nota La serie "total" se refiere a la población de 16 años o más. Las series "hombres" y "mujeres" se refieren a la población de 20 años o más.  
Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.



Fuente: INEGI, ENOE, varios años.

Vamos a pasar ahora a los acontecimientos nacionales específicos.

### III.4.1 Argentina

Argentina tuvo una fuerte caída económica a principios de milenio, pero después de 2002 el país tuvo una extraordinaria recuperación económica. En 2007, la tasa de desempleo estaba cerca de los niveles más bajos en 15 años (8 por ciento para los hombres y 12 por ciento para las mujeres). Luego, hacia septiembre de 2008, se puso de manifiesto que la crisis mundial había llegado a la Argentina y las tendencias favorables de empleo se estaban revirtiendo (Gráfica III.13). Podemos ver en el Cuadro III.1 que el promedio del número de beneficiarios del SD se redujo a un mínimo entre 2004-5, pero a finales de 2008 casi se duplicó por encima de ese mínimo.

Además de la continua operación del programa del SD, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) adoptó las siguientes medidas para mitigar el impacto de la crisis: i) procedimientos de prevención destinada a preservar el empleo por contrato (suspensiones, adelanto de vacaciones, reducción de la jornada de trabajo), ii) apoyo a las empresas por medio de programas de reconversión productiva, iii) programa de obras públicas para generar empleos y para compensar la caída de la inversión privada, iv) créditos y disminución de la carga fiscal a las Pymes y a algunos sectores (maquinaria, agrícola), condicionado a preservar el empleo y la regularización de la contratación de personal, v) programas de crédito a tasas bajas para los electrodomésticos y automóviles (a diferencia de la mayoría de los países, Argentina se enfrentó a este problema a través de los consumidores y no por vía

**Cuadro III.1**  
**Número de Beneficiarios del Programa de Seguro de Desempleo en Argentina, 2001-2008**

	Número de beneficiarios
2001	144,545
2002	200,200
2003	105,349
2004	62,478
2005	63,460
2006	80,689
2007	96,619
2008	107,769
Enero	111,789
Febrero	103,048
Marzo	108,470
Abril	104,490
Mayo	107,663
Junio	107,790
Julio	107,295
Agosto	111,257
Septiembre	113,429
Octubre	120,994
Noviembre	121,906
Diciembre	126,483

Fuente: MTESS, BEL, varios años.

del productor); vi) aumento de los subsidios concedidos a las personas de bajos ingresos ("Plan Familias", "Plan Jefas y Jefes de Hogar").

El programa de seguro de desempleo en Argentina se creó en 1991 con la Ley de Empleo. Éste es regulado por el MTESS, y administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Cubre a los trabajadores asalariados del sector privado y no incluye a los trabajadores del sector público, trabajadores domésticos, ni auto-empleados. Entre los requisitos para tener derecho a los beneficios se encuentran los siguientes: i) los trabajadores permanentes deben haber pagado contribuciones durante un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores a la suspensión del empleo, ii) para que los trabajadores temporales sean elegibles se requiere un período mínimo de cotización de noventa días durante los doce meses previos al final de la relación de empleo. El Ministerio cuenta con el apoyo del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Este órgano estuvo inactivo entre 1991 y 2004, fecha en la que se emitió un decreto para relanzarlo.

El pago de los beneficios comienza sesenta días después de la pérdida del puesto de trabajo, pero el Consejo puede reducir este plazo en caso de emergencia. Si el trabajador ha recibido una indemnización por la separación, la duración de la demora puede extenderse hasta 120 días. El plazo de recepción de los beneficios depende del período de cotización dentro de los tres años anteriores: i) de 12 a 23 meses, 4 meses de beneficios, ii) de 24 a 35 meses, 8 meses de beneficios, iii) de 36 meses, 12 meses de beneficios. Para los trabajadores temporales la duración de las prestaciones es de un día por cada tres de trabajo, considerando exclusivamente contratos de trabajo superiores a treinta días.

La cantidad del beneficio es calculada como un porcentaje del monto neto del mejor salario mensual, remuneración normal y habitual del trabajador en los seis meses previos al desempleo. El porcentaje

aplicable durante los primeros cuatro meses del beneficio se fija por el Consejo y el beneficio mínimo era de \$300 en 2008 (unos 100 dólares aproximadamente). Desde el quinto al octavo mes el beneficio es equivalente al 85 por ciento de la cantidad que se aplica durante los primeros cuatro meses y entre el noveno y duodécimo es del 70 por ciento. El beneficio mensual tiene un mínimo y un máximo fijado por el Consejo. Además de los beneficios monetarios, el trabajador recibe prestaciones de salud y asignaciones familiares. La modalidad de pago único permite al trabajador obtener de una sola vez todo el beneficio monetario para convertirse en auto-empleado; el trabajador debe presentar un proyecto o afiliarse con una empresa propiedad de los empleados o una cooperativa.

Dos programas complementarios que han tenido un gran impulso son el "Plan Familias" y el Programa "Jefas y Jefes de Hogar". El Programa Jefes de Hogar comenzó sus operaciones en 2002 bajo el marco del MTESS. Éste proporciona un ingreso mensual mínimo garantizado a los jefes de hogar desempleados, con hijos o familiares discapacitados, así como a los hogares con una mujer embarazada. Cabe señalar que existe una superposición importante con la definición de los beneficiarios en Canadá después de la reforma de 1996 para el seguro de empleo. El programa es administrado en forma descentralizada por los estados y municipios. En 2004, el 16 por ciento de los hogares argentinos estaban recibiendo apoyo, con una alta concentración en las zonas rurales, donde el programa de seguro de desempleo tiene menor cobertura (<http://www.trabajo.gob.ar/jefes/infostats/index.asp>). El Plan Familias funciona bajo el marco de una oficina diferente, el Ministerio para el Desarrollo Social. Éste apoya a las familias con niños pequeños con transferencias en efectivo que van desde \$100 al mes por hijo hasta \$200 por familia (de 30 a 60 dólares aproximadamente). Para el año 2009 la cobertura benefició a más de 210,000 familias. Un decreto de 2004 estableció que cualquier hogar

no cubierto por el Programa Jefes sería apoyado por el Plan Familias. Por lo tanto, ésta es una red de seguridad adicional para aquellos no elegibles para recibir los beneficios regulares por desempleo (MTESS 2004).

### III.4.2 Barbados

El programa de SD de Barbados inició sus operaciones en 1981 como un complemento del beneficio por separación que existía desde 1973. Desde sus inicios, fue visto como un seguro social y no como un programa de bienestar.

La experiencia inicial del programa fue dolorosa pero instructiva. Inicialmente, las contribuciones se fijaron en 1.5 por ciento del salario asegurable, las cuales se adicionaron al 0.5 por ciento del pago por separación. Las tasas de reemplazo se fijaron en 40 por ciento, y los beneficios podían ser pagados por un máximo de 13 semanas. Incluso cuando el desempleo era alto, el programa mostró un superávit. Esa mirada aparentemente favorable dio lugar a aumentos en la tasa de reemplazo al 60 por ciento, y en el máximo de semanas a 26, y al mismo tiempo se disminuyeron las contribuciones al 1 por ciento. En 1986, aun cuando la tasa de desempleo estaba disminuyendo, las solicitudes subieron un 90 por ciento y se experimentó un déficit por primera ocasión.

La prueba más difícil para el sistema estaba a la vuelta de la esquina. El número de desempleados comenzó a aumentar rápidamente en 1991, y hacia 1993 la tasa de desempleo pasó la marca del 24 por ciento. Durante 1991, la tasa de contribuciones se incrementó en dos ocasiones y se mantuvo en 5.5 por ciento hasta 1995. Más tarde, la evaluación de las políticas del *NIS* mostró que una tasa del 3 por ciento habría sido suficiente. Para 1988 la tasa volvió al 1.5 por ciento, monto que se divide por igual entre empresarios y trabajadores, y se paga solo por los trabajadores del sector privado y los empleados públicos de carácter temporal, las embajadas extranjeras y los aprendices. No es pagado por los

contribuyentes voluntarios, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores permanentes del gobierno y los trabajadores de 65 años de edad y mayores.

Hoy en día, el programa de Barbados requiere por lo menos 32 semanas de seguro, con al menos 20 contribuciones pagadas o acreditadas en los 3 trimestres consecutivos anteriores, y al menos 7 contribuciones pagadas o acreditadas en el trimestre anterior.

La tasa de reemplazo es 60 por ciento del salario asegurable. Los beneficios son pagados casi inmediatamente con excepción de un período de espera de tres días, lo cual es mucho más corto que en el resto de los países incluidos en este capítulo.

Las prestaciones se pagan durante un máximo de 26 semanas en un período continuo de desempleo, o se extienden 26 semanas en las 52 semanas inmediatamente anteriores a la semana actual de desempleo. Dos o más períodos de desempleo, que no están separados por más de ocho semanas, se consideran como un período no interrumpido de desempleo.

Barbados tuvo una regla de beneficios de desempleo decrecientes entre 1991 y 1996. En este último año restauró la regla de beneficios constantes. Sobre este punto, parece haber ido en contra de la tendencia en el resto de los países.

El beneficio por separación se paga a aquellos con 104 semanas de trabajo sin interrupción de labores de tiempo completo (al menos 21 horas por semana) y despedidos por redundancia. El beneficio es igual a 2.5 semanas de ingresos gravables por año hasta 10 años de empleo; 3 semanas para cada año entre 10 y 20; y de 3.5 semanas para cada año después de 20 hasta un máximo de 33 años. Existen disposiciones especiales para dar cabida a los trabajadores estacionales que a menudo no trabajan todo el año.

El mercado de trabajo de Barbados comparte las tendencias generales en el Caribe y en particular

en las Indias Occidentales. Durante la década de los ochenta las tasas de desempleo fueron altas, por lo general superiores al 15 por ciento. Esto reflejó un ajuste de la vieja economía, cuando la agricultura era una parte importante de la actividad y las tasas de fecundidad eran altas. Luego, después del pico de la tasa de desempleo durante la primera mitad de la década de los noventa, los mercados laborales comenzaron a apretarse, las tasas de desempleo fueron inferiores al 10 por ciento, y la escasez de mano de obra comenzó a ser previsible. En comparación con el territorio continental de América, el Caribe en general ha tenido menores tasas de fecundidad en décadas recientes, está envejeciendo más rápidamente, y tiene además un importante flujo de emigración. Barbados ha reformado su sistema de pensiones a fin de facilitar el ajuste en el mercado laboral. Entre otros cambios, se incrementó la edad de jubilación, pero aún así se espera que durante el siguiente siglo haya mayor estrechez del mercado de trabajo. La actual recesión ha tenido un impacto. Sin embargo, la tasa de desempleo ha aumentado considerablemente, pero no de manera espectacular, a 8.4% a finales de 2008.

Así, el programa de SD en Barbados parece haber llegado a una etapa de madurez y de estabilidad. El episodio de incertidumbre vivida durante la década de los noventa ha sido superado y el programa ha funcionado más de 10 años con normas estables. Como en la mayoría de todos los programas de SD existe una necesidad de equilibrio constante entre las demandas de los usuarios y las decisiones del personal. Será interesante observar el saldo de 2009, cuando los efectos de la recesión mundial se dejen sentir completamente.

### III.4.3 Brasil

El programa de SD en Brasil es el más grande de América Latina, sirviendo a un promedio de 300,000 a 400,000 beneficiarios por mes. Se limita a los trabajadores del sector formal e incluye

componentes de solidaridad y de ahorro individual. Podemos notar que mientras Brasil no siguió una reforma del tipo chileno en su sistema de pensiones, adoptó un mecanismo de ahorro forzado para apoyar a los trabajadores después de la separación de un trabajo mucho antes que otros países de la región. Por lo tanto, en esta gran nación hay un programa colectivo de SD y otro basado en cuentas individuales.

El actual programa se creó en 1986, en el contexto de un plan de estabilización macro-económico llamado *Cruzado*. Su alcance fue inicialmente limitado por los estrictos criterios de elegibilidad y graves limitaciones fiscales. Sin embargo, la nueva Constitución Federal de 1988 (artículo 239) cambió la fuente de financiación proveniente de los ingresos de la tesorería general al Fondo para la Protección de los Trabajadores (*Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT*). El FAT es un organismo del Ministerio de Trabajo y Empleo y desde 1988 financia varios programas: el Seguro de Desempleo, los Programas de Desarrollo Económico y Subsidio Salarial. El FAT obtuvo su dinero del Programa de Integración Social (*Programa de Integração Social, PIS*), y del Programa de Formación de Servidores Públicos (*Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, PASEP*), ambos creados en 1970.

La regulación para las provisiones del SD se publicó en 1990 en el artículo 239 de la Constitución. Se creó un órgano consultivo, el Consejo Deliberativo del Fondo de Protección del Trabajador (*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, CODEFAT*). También en 1990, se adoptaron criterios de elegibilidad para ampliar la base de los trabajadores con acceso al SD y los niveles de beneficio se incrementaron. Como consecuencia, el número de pagos distribuidos a los desempleados se duplicó. En ese año, el SD abarcó el 43 por ciento de todos los despidos provenientes del empleo formal. Con el fin de llegar a ser elegible para obtener beneficios los trabajadores deben cumplir los siguientes criterios:

- i) El despido sin causa justa por el empleador o despido indirecto. El despido indirecto se refiere al caso en que el empleado solicita el despido de su puesto por decisión judicial, alegando el incumplimiento del contrato por parte de su empleador.
- ii) El empleo bajo un contrato laboral formal de por lo menos seis meses durante los tres últimos años o contrato formal de trabajo por cuenta propia durante al menos 15 meses.
- iii) Un período de desempleo por lo menos de siete días y un máximo de 120 días.
- iv) La falta de otras fuentes de ingresos para garantizar la subsistencia.

Con el fin de reclamar los beneficios del SD un trabajador requiere una certificación escrita de su antiguo empleador en la cual se especifique el tiempo de servicio, así como los ingresos recibidos en los tres meses anteriores al despido. Este formulario es revisado por un ente nacional, que certifica la

elegibilidad. Una vez aceptado, el trabajador recibe una prueba de elegibilidad estableciendo el valor de las prestaciones y el máximo de la duración del beneficio. Con el fin de recoger el pago mensual el trabajador debe presentar ésta junto con su tarjeta de trabajo en un banco federal u oficina de empleo. Tras el éxito de la reclamación, el trabajador no podrá optar de nuevo por el término de 16 meses.

El nivel de beneficios mensuales (*parcela*) depende del salario promedio durante los tres meses anteriores al desempleo. Este rango va desde un salario mínimo a aproximadamente dos veces el salario mínimo. Los beneficios no disminuyen con la duración del desempleo. Ni el nivel de las prestaciones ni su duración depende de la búsqueda de empleo. Si el trabajador no ha utilizado todos los pagos cuando encuentra un nuevo empleo, el remanente puede ser acumulado para una futura ocurrencia de desempleo. El Cuadro III.2 muestra las reglas de elegibilidad y los beneficios del seguro de desempleo en Brasil.

**Cuadro III.2**  
**Normas de Elegibilidad y Beneficios del Seguro de Desempleo de Brasil, 2009**

Reglas de Elegibilidad	
Si en los últimos tres años el trabajador tiene un récord de empleo de:	Él o ella recibe:
6-11 meses	3 pagos
12-23 meses	4 pagos
Más de 24 meses	5 pagos

Beneficio	
Salario promedio:	Valor del pago <sup>1/</sup>
Hasta R\$767.60 (396 dólares americanos)	80%
R\$767.61 hasta R\$1,279.46 (396 a 661 dólares americanos)	R\$614.04 (317 dólares americanos) más 50% de ganancias por encima de R\$767.60 (396 dólares americanos)
Más de R\$1,279.46 (661 dólares americanos)	R\$870.01 (valor único, 449 dólares americanos)

*Nota:* 1/Salario mínimo: R\$465.00. El valor mínimo del pago es el salario mínimo y el valor máximo no puede exceder R\$870.01. Los beneficios se definen en términos del salario mínimo. El MTE calcula una tabla con los valores que aplicarán. Esta tabla aplica desde el 1 de febrero de 2009.

*Fuente:* www.mte.gov.br.

Además del SD los trabajadores que hayan sido despedidos reciben beneficios del Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviços, FGTS*). Este es un fondo individualizado que paga intereses. Cada mes el empleador hace un aporte equivalente al 8 por ciento del salario actual del empleado al fondo. Esto implica que la suma acumulada por año en un fondo del trabajador corresponde aproximadamente a un salario mensual. El trabajador tiene acceso al *FGTS* si es despedido sin justa causa, al momento de la jubilación o muerte, o como un medio de co-financiación para compra de vivienda o los gastos de salud. El *FGTS* es transferible entre los puestos de trabajo y genera intereses si no se utiliza en los período de desempleo. En el caso de despido sin justa causa, el trabajador no sólo tiene el derecho de acceso a la totalidad de su fondo, sino también recibe un pago por separación en proporción a lo acumulado en el último trabajo: Esta compensación adicional ascendió a 10 por ciento del balance del trabajador en el *FGTS* en el momento del despido y se incrementó a un 40 por ciento del balance en 1988 y al 50 por ciento en 2001.

Los trabajadores del sector informal tienen más probabilidades de convertirse en desempleados que los del sector formal. Cunningham (2006) y Paes de Barros et al. (2006) creen que el sistema de SD en Brasil contribuye a incrementar la informalidad. La explicación que ellos dan es que los empleadores pueden entrar en acuerdos con los trabajadores formales para que los despidan y después los recontracten bajo un contrato informal. Si bien este mecanismo aumenta la rotación del trabajo, no es evidente que aumente las tasas de desempleo.

La probabilidad de quedar desempleado disminuye con el nivel salarial. Sin embargo, Paes de Barros, Corseuil y Foguel (2001) encuentran que el 32 por ciento de los pobres y sólo el 7 por ciento de los extremadamente pobres reciben beneficios del SD.

### III.4.4 Canadá

El SD Canadiense está regulado por la Ley del Seguro de Empleo. El sistema actual se estableció en 1996. Entonces, el término "empleo" sustituyó el término "desempleo". En efecto, si bien el seguro de desempleo sigue siendo un elemento principal, el Programa de Seguro de Empleo (*Employment Insurance, EI*) también apoya a las personas que no pueden trabajar por razones de enfermedad, por parto o la crianza de los hijos, y aquellos que prestan atención o apoyo a un miembro de la familia que está gravemente enfermo con un riesgo significativo de muerte. La información en esta sección se puede encontrar en [www.hrsdc.gc.ca](http://www.hrsdc.gc.ca), a menos que se indique lo contrario.

La Comisión de Seguro de Empleo de Canadá (*CEIC*) es un órgano tripartito que apoya el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Canadá (*HRSDC*) en la gestión del programa del *EI*.

Con respecto a las tarifas, éstas se definen el 14 de noviembre de cada año, fecha en la que la agencia de *EI* de Canadá define la prima considerando la regla de financiación de un sistema de reparto, la opinión del actuario en jefe del seguro y cualquier otro insumo público. Hay un límite para el cambio anual de 0.15 por ciento de la remuneración asegurable. La tasa de la prima en 2008 fue 1.73 por ciento, por lo que para 2009 tenía que ser entre 1.58 por ciento y 1.88 por ciento. El máximo anual de la remuneración asegurable para el año 2009 fue de CAD 42,300.

Como ocurrió en todo el Continente, las condiciones económicas favorables permitieron que las reclamaciones por beneficios de desempleo disminuyeran entre 2002 y 2008. En 2007-2008, el promedio semanal de beneficio fue entre CAD 12 y CAD 347 y el beneficio semanal máximo alcanzó los CAD 435 en enero de 2008. El número promedio de semanas de beneficios regulares fue de 17.0 semanas.

En general, las condiciones de elegibilidad para los beneficios del *EI* son: estar desempleado durante al menos 7 días consecutivos sin pago de sueldo y haber trabajado un número mínimo de horas durante las últimas 52 semanas. La separación del trabajo debe ser involuntaria. El criterio de horas mínimas varía entre las regiones en función de la tasa de desempleo local. Por ejemplo, entre el 10 de mayo de 2009 y el 6 de junio del mismo año la región de Montreal tenía una tasa de desempleo del 9 por ciento, la cual determinaba un mínimo asegurado de 595 horas, así como un mínimo de 23 y un máximo de 47 semanas de cotización para obtener los beneficios regulares. Vancouver tuvo una menor tasa de desempleo, de sólo el 6.7 por ciento, y, por tanto, requirió más horas y permitió menos semanas para lograr derecho a los beneficios: 665 horas y un mínimo y máximo de semanas se fijaron en 20 y 43. Al contrario, Terranova, con una tasa de desempleo del 20.7 por ciento tenía un mínimo de horas de 420, y las semanas fueron de 37 el mínimo y 50 el máximo.

El programa Canadiense también incluye una posibilidad de trabajo compartido. Esto es similar a los programas existentes en México y algunos grandes países de América del Sur. El mecanismo es financiar la ayuda al ingreso a los trabajadores elegidos para los beneficios de desempleo para que permanezcan en el trabajo bajo un horario reducido. Estos acuerdos tienen que ser aprobados por el *CEIC*, y la duración es de 6 a 26 semanas, con prolongaciones de hasta 38 semanas. La utilización de una posibilidad de trabajo compartido empezó a crecer en 2008. Como en otros lugares, este tipo de soluciones funciona mejor para las grandes empresas de manufactura que operan en virtud de los convenios colectivos o que pueden disponer de un gran número de trabajadores y de gestión.

### III.4.5 Chile

Las políticas de empleo chilenas con apoyo fiscal centran su atención en los jefes de hogares desempleados a través de la contratación directa, los subsidios a la contratación y apoyo a la iniciativa empresarial. Estos programas se iniciaron en 1999 y ofrecen beneficios a entre 1 y 2 por ciento de la fuerza de trabajo. El programa de Seguro de Cesantía (SC) comenzó a operar en octubre de 2002. Hacia los primeros meses de 2009 superó el número de 6 millones de afiliados y de 3 millones de contribuyentes para llegar a una tasa de cobertura del 78 por ciento de la fuerza de trabajo. Desde 2006 la participación de los trabajadores con contratos no permanentes ha aumentado del 50 a 57 por ciento.

El SC de Chile combina un fondo colectivo de reparto (el Fondo de Cesantía Solidario, FCS) con los ahorros individuales del trabajador para financiar beneficios. El fondo colectivo o de solidaridad se nutre con fondos fiscales y de un impuesto sobre la nómina. Los fondos son administrados por una empresa privada, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), dedicada únicamente a esta tarea, propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones. En el diseño del SC una recomendación básica fue seguida para dejar algo de riesgo en manos de las personas para limitar los incentivos de evitar el trabajo. Por lo tanto la liquidez se puede proporcionar a la persona en caso de un evento adverso de trabajo, pero el tener algo de su dinero en la cuenta individual constituye un incentivo para buscar empleo con más intensidad y también le proporciona una buena garantía para financiar un pequeño proyecto empresarial.

Con el fin de acceder a los beneficios existen normas para la parte de la cuenta individual y la parte de los fondos compartidos. El trabajador puede retirar de la cuenta individual si ha estado pagando durante 12 meses (consecutivos o no) para el caso de contratos indefinidos, y puede recibir el 50 por

ciento del pago mensual, por un máximo de 5 meses (véase el Cuadro III.3). Con el fin de acceder al fondo de solidaridad es necesario que la relación laboral se termine por despido, que la cuenta individual carezca de recursos suficientes, y que la persona no rechace una oferta de empleo existente.

El administrador del fondo recibe una comisión en función de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Si los rendimientos del fondo del SC son muy elevados, el administrador toma parte de las ganancias, pero si son demasiado bajos debe asumir la pérdida. Durante los primeros años, el rendimiento de la AFC ha estado por debajo de los fondos de referencia, por lo que la comisión ha sido baja. El valor de los fondos alcanzó los \$1.3 billones (\$ US2.35 millones) en abril de 2009; casi las tres cuartas partes de ese dinero se encuentra en las cuentas individuales de desempleo y el resto en el FCS (Gráfica III.14). La Comisión recibida durante los primeros meses de 2009 es aproximadamente el equivalente a un 0.6 por ciento anual.

Durante los primeros años del sistema hay una baja tasa de acceso al fondo colectivo. Esto se asocia en gran medida al problema de la elevada rotación laboral que determina que muchos no alcanzan el período mínimo de cotización para adherirse al fondo. Sin embargo, el equilibrio social es favorable. Bernstein y Sánchez (2005) han modelado el aumento en las pensiones esperadas que se deriva del SC. Este efecto se debe a que gracias al programa los trabajadores no pierden todo el tiempo de contribución al sistema de pensiones mientras se encuentran desempleados. Por ejemplo, para los que nacieron en 1981 y esperan jubilarse entre 2020 y 2025, el impacto va desde 0.7 a 3.7 por ciento del valor de la pensión, dependiendo del nivel educativo de la persona. Conforme a esto, los autores calculan las variaciones en las primas que podrían tener lugar si el seguro es ajustado por la experiencia y el costo proyectado de las prestaciones. Esta variación puede ser considerable, del 1.0 por ciento para los

trabajadores de 56 o más años de edad y con un contrato laboral permanente y hasta el 5 por ciento de jóvenes de 19 a 35 años de edad con contratos de tiempo parcial.

En la ley chilena el total de la prima en caso de un contrato por tiempo indefinido es el 3.0 por ciento del salario, de los cuales 0.6 puntos son pagados por el trabajador y el resto por el empleador. De esa suma, 2.2 puntos van a la cuenta individual del trabajador, y el resto al FCS. Adicionalmente el gobierno aporta una cantidad al FCS. El SC paga beneficios en caso de separación laboral "en todo evento" y por "necesidad de la empresa". En los casos de separaciones por todo-evento los recursos provienen totalmente de la cuenta individual del trabajador, mientras que en caso de despidos por causas no atribuibles al trabajador se pueden utilizar los recursos del fondo solidario. En los contratos permanentes, si un trabajador tenía 12 cotizaciones continuas, pero aun así tiene un fondo individual de escaso valor, puede recibir hasta 5 pagos y acceder al FCS. En los casos de no tener el número requerido en la continuidad de los pagos o de tener un alto valor en el fondo individual, se pueden recibir 5 pagos pero sin derecho a los recursos del FCS (Cuadros III.3 y III.4).

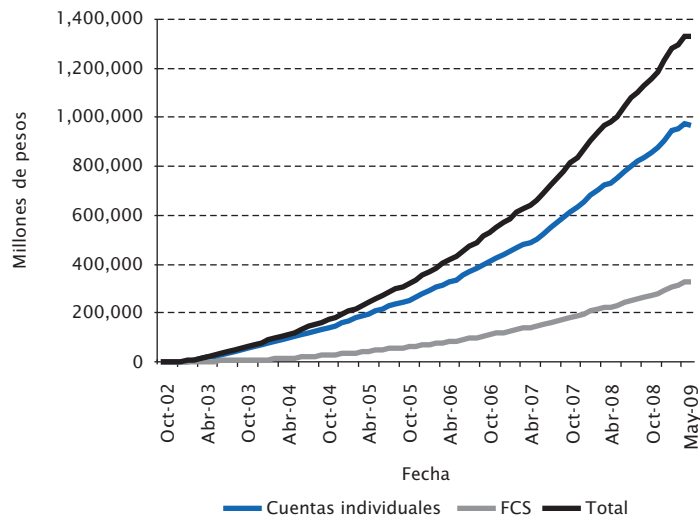
En contratos de tiempo parcial o por obra determinada el pago del 3 por ciento de los ingresos se efectúa sólo por el empleador y no hay contribución al FCS. En estos casos, se obtiene un único pago del balance de la cuenta una vez que las 6 contribuciones se acumulan.

La sociedad chilena también se ha visto afectada por la crisis mundial. En marzo de 2009 el crecimiento mensual de los beneficiarios aumentó un 47 por ciento con respecto al mismo mes del año anterior (Gráfica III.15). Para esa fecha, el beneficio promedio fue de 134 mil y 137 mil pesos para los trabajadores con contratos permanentes o con contratos de tiempo parcial o por obra determinada, respectivamente (alrededor de unos 240 dólares).

En mayo de 2009 la Presidenta Bachelet publicó la Ley No. 20.328 la cual reforma el SC. Este cambio permite el acceso al FCS a los trabajadores con contratos de tiempo parcial o por obra determinada. La reforma incorpora estrategias automáticas para responder a los eventos de recesión: cuando el desempleo es superior a la media de los últimos cuatro años en por lo menos un punto porcentual, se concederán dos pagos adicionales con una tasa de

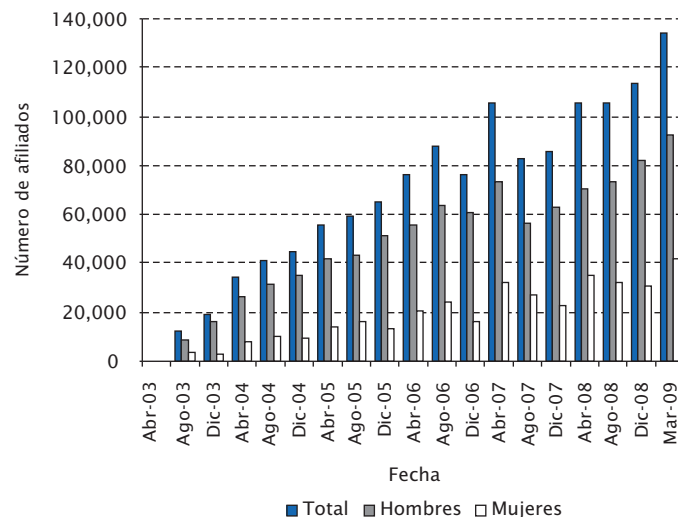
reemplazo del 25 por ciento, independientemente del tipo de contrato. La iniciativa también se preocupa por mejorar los mecanismos institucionales: la Bolsa Nacional de Empleo y los sistemas de información del mercado laboral, así como el uso responsable de los derechos por parte de los beneficiarios del SC para obligarlos a aceptar y participar en las ofertas de entrenamiento y empleo que se reciban (<http://www.safp.cl/573/channel.html>).

**Gráfica III.14**  
**Valor de los Fondos de Desempleo, Chile, Octubre 2002-Mayo 2009**



Fuente: SP, Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, varios años.

**Gráfica III.15**  
**Personas que Recibieron Beneficios por Desempleo en el Mes, Abril de 2003 a Marzo de 2009**



Fuente: SP, Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, varios años.

**Cuadro III.3**  
**Chile: Beneficios con Derecho al Fondo Solidario**

Mes	Valor más alto		Valor más bajo		Porcentaje de remuneración gravable
	Moneda nacional	Dólares (EU) <sup>1/</sup>	Moneda nacional	Dólares (EU) <sup>1/</sup>	
1ro	158,882	280.90	82,617	146.06	50
2do	142,993	252.81	68,636	121.35	45
3ro	127,105	224.72	58,469	103.37	40
4to	111,216	196.63	48,936	86.52	35
5to	95,328	168.54	38,132	67.42	30
Total	635,524	1123.59	296,790	524.72	

Nota: 1/Tasa de cambio: 11 de junio de 2009.

Fuente: <http://www.safp.cl/573/channel.html>.

**Cuadro III.4**  
**Chile: Beneficios sin Derecho al Fondo Solidario**

Meses contribuidos	Número de retiros permitido	Porcentaje del balance del primer retiro	Retiros posteriores <sup>1/</sup>			
			2do	3ro	4to	5to
Hasta 18	1	Balance total	0	0	0	0
19-30	2	53	Balance total	0	0	0
31-42	3	37	90	Balance total	0	0
43-54	4	29	90	80	Balance total	0
De 55 en adelante	5	25	90	80	70	Balance total

Nota: 1/Porcentajes respecto al primer retiro.

Fuente: <http://www.safp.cl/573/channel.html>.

### III.4.6 Colombia

Colombia cuenta con dos mecanismos para proteger a los trabajadores contra un episodio de desempleo. Se trata de un fondo colectivo para promover el empleo y proteger contra el desempleo (Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, FONEDE) y el Fondo de Desempleo (Fondo de Cesantías), el cual se forma a través de depósitos en cuentas individuales de jubilación.

El FONEDE se gestiona a través del sistema de Cajas de Compensación Familiar (CCF). Este es regulado por el Ministerio de la Protección Social, y se financia con los impuestos sobre la nómina y las

transferencias directas del gobierno. Proporciona apoyo a los desempleados, al entrenamiento y al micro-crédito (ASOCAJAS 2009). El beneficio de desempleo es una transferencia en especie equivalente a 1.5 veces el salario mínimo, que puede ser utilizado para la alimentación, la educación o los servicios de salud. El segmento de microcrédito apoya la continuación del empleo de hasta cuatro meses, durante el cual el empleador se ve compensado por el impuesto sobre las cuotas para la salud, pensiones y riesgos laborales. Entre 1997 y 2001 el sistema se estancó en el número de empresas afiliadas, pero el crecimiento fue muy importante entre

2002 y 2008 (Gráfica III.16). Del mismo modo, la Gráfica III.17 muestra que el número de trabajadores protegidos aumentó considerablemente en esos años (ASOCAJAS 2009).

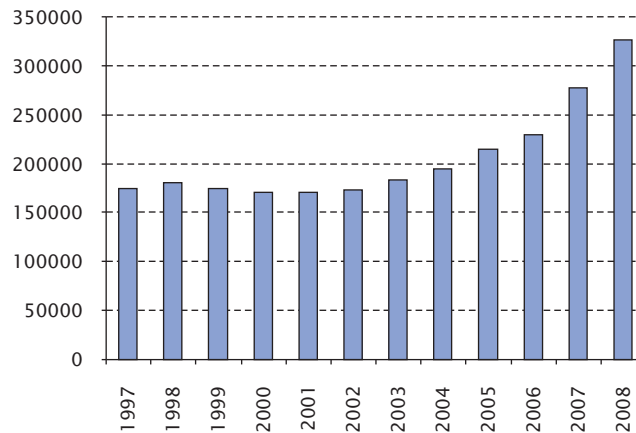
Las CCF se financian con un 4 por ciento de impuesto sobre la nómina, pero sólo el 7.3 por ciento de la cantidad total va al fondo de desempleo (por lo tanto, las prestaciones por desempleo se financian con menos de 0.3 por ciento del salario gravable. Durante 2008, este flujo fue equivalente a 85 millones de dólares (188 miles de millones de pesos colombianos), y pagó 437,363 en beneficios (ASOCAJAS 2009).

El valor de los fondos para desempleo gestionados a través de cuentas individuales son aproximadamente diez veces más grandes que el FONEDE en los flujos de efectivo anual. Cada año, los empleadores deben depositar el equivalente a un

mes de salario en la cuenta individual que el trabajador mantiene obligatoriamente con un administrador de fondos de pensiones. Los trabajadores pueden retirar estos fondos en caso de separación del puesto de trabajo, para pagar los gastos de matrícula para la universidad u otros gastos escolares, o para financiar la vivienda. En consecuencia, si bien estos fondos apoyan a los trabajadores en caso de terminación del trabajo, no incluyen ningún mecanismo de seguro.

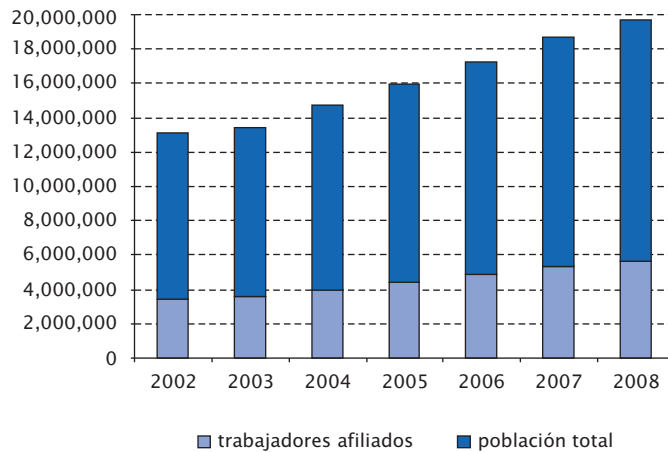
Resumiendo, el sistema Colombiano para la protección de los desempleados combina elementos colectivos e individuales. Los elementos del seguro son pequeños (menos del 10 por ciento de los fondos), y los fondos se pueden utilizar para una variedad de gastos diferentes al apoyo del ingreso del trabajador.

**Gráfica III.16**  
**Empresas Afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008**



Fuente: ASOCAJAS 2009.

**Gráfica III.17**  
**Trabajadores Afiliados a las Cajas de Compensación Familiar: 1997-2008**



Fuente: Ministerio de la Protección Social 2009.

### III.4.7 México

México no tiene un programa de SD. Los trabajadores desempleados pueden retirar dinero de sus cuentas individuales de jubilación, hasta el equivalente de 30 días de la base salarial. El monto se aumenta con la antigüedad en el sistema. Esta opción sólo está abierta una vez cada cinco años y la utilización de ésta hace que el trabajador "pierda" el equivalente de semanas pagadas en el sistema de pensiones. Es posible indicar que el mecanismo disponible en México difiere del que se aplica en Chile, Colombia o Brasil, casos en los que el trabajador retira el dinero de sus propios ahorros en caso de desempleo, pero no pierde por ello los períodos de cotización en el sistema de pensiones. Teniendo en cuenta que la tasa de los salarios que va a cuentas individuales de jubilación es del 6.5 por ciento, el retiro de 30 días de los salarios es equivalente a la pérdida de antigüedad de aproximadamente 15 meses. Para una fracción importante de trabajadores, el uso de esta opción durante la vida laboral puede significar no llegar a cumplir con los requisitos de contribución requeridos para tener derecho a una pensión mínima.

Dada la falta de un SD federal se están buscando soluciones locales. El Distrito Federal opera un programa que proporciona un beneficio de un salario mínimo por un período de hasta seis meses. Los trabajadores tienen la posibilidad de recibir beneficios una vez cada dos años. Durante 2008, el programa pagó beneficios a casi 60,000 personas. El funcionamiento del programa de desempleo del DF está desconectado de la seguridad social, lo cual significa que no hay manera de verificar los períodos de cotización y de salarios, o de si se ha encontrado un nuevo empleo, ni está ligado a los programas federales de empleo.

### III.4.8 Estados Unidos

Estados Unidos tiene varios programas de SD: el SD de los estados es el mayor de esos programas, proporcionando beneficios a los trabajadores despedidos involuntariamente; el programa de Asistencia en Desempleo por Desastre (*DUA*) apoya a aquellos que pierden sus puestos de trabajo después de un desastre declarado por el Presidente;

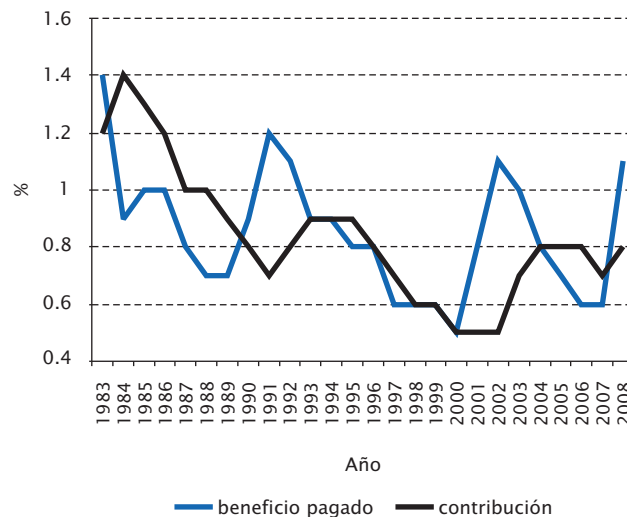
el programa de Compensación por Desempleo para Empleados Federales se especializa en esa clase de trabajadores; el programa de Compensación por Desempleo para Ex-miembros de las Fuerzas Armadas proporciona beneficios al personal ex militar; el programa de Beneficios Extendidos apoya a aquellos que han agotado los beneficios regulares; el programa de Asignaciones por Reajuste Comercial (TRA) provee beneficios a los trabajadores afectados por las importaciones; y finalmente el de Asistencia por Auto-Empleo proporciona subsidios a trabajadores desplazados que quieran iniciar un pequeño negocio (al inicio de 2009, sólo había 7 estados con este programa).

El programa general es administrado por cada estado, siguiendo los lineamientos federales. El SD fue originalmente un programa para trabajadores en la industria manufacturera. Sin embargo hoy en día las condiciones más difíciles de desajuste laboral

afectan también a los trabajadores más capacitados y educados en todos los sectores económicos. Quizás el principal cambio en la perspectiva del SD es que los programas tienen que estar más focalizados para adaptarse a las características de cada uno de los trabajadores.

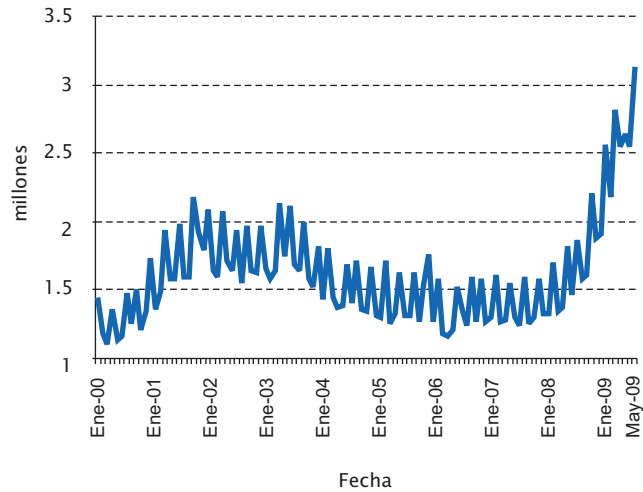
Los desarrollos recientes han sido significativos. Entre diciembre de 2007 y abril de 2008 la tasa de desempleo creció 4.5 puntos y el nivel de empleo cayó en más de 6 millones de personas. En la Gráfica III.18 observamos que los costos de los programas de SD alcanzaron un máximo cuando las recesiones tocaron fondo, sobrepasando las contribuciones. En la Gráfica III.19 observamos que el número de reclamos comienza a crecer durante 2007, y crece exponencialmente entre 2008 y 2009. Adicionalmente, casi se ha duplicado el número de individuos que reclaman el beneficio completo (Gráfica III.20).

**Gráfica III.18**  
**Contribuciones Recibidas y Beneficios Pagados:**  
**Estados Unidos, 1983-2008**  
 (% de los salarios totales)



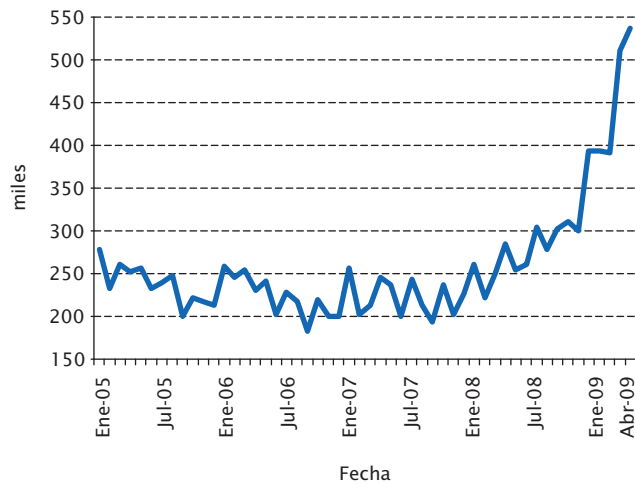
Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

**Gráfica III.19**  
**Reclamos Iniciales del Programa Estatal de SD:**  
**Estados Unidos, Enero 2001-Mayo 2009**  
 (ajustado por temporada)



Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

**Gráfica III.20**  
**Personas que Agotan Totalmente los Beneficios por Desempleo<sup>1/</sup>:**  
**Estados Unidos, Enero 2005-Abril 2009**



Nota: 1/Los datos mostrados corresponden al programa estatal.

Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, varios años.

El promedio semanal de beneficios durante los doce meses finalizando en enero de 2009 fue \$298, y el promedio de duración fue de 14 semanas. En 2004 el promedio de duración fue de 16 semanas, pero en 2009 hay muchos "nuevos" desempleados, por lo que probablemente el crecimiento continuará en 2010. Los pagos en aquellos 12 meses alcanzaron \$45.4 miles de millones. Entre aquellos que comenzaron a recibir beneficios, 42 por ciento agotó por completo los beneficios por desempleo que les fueron concedidos. Para proteger a este grupo, en septiembre de 2009 el congreso prolongó a 13 semanas los beneficios de desempleo, pero únicamente para los trabajadores en estados con TD de 8.5 por ciento o mayores.

Por otro lado, entre los desempleados de años recientes, apenas un poco más de la tercera parte reciben los beneficios. Las razones más comunes para no recibirlos son que los trabajadores son recientes integrantes del mercado laboral, no han contribuido con suficiente dinero o tiempo para ser elegibles, o simplemente no son elegibles para recibir los beneficios (Nicholson y Needles 2006).

Durante 2008 el promedio de la tasa impositiva para el programa de SD fue 2.26 por ciento de los ingresos gravables. El promedio fue equivalente a \$274, pero el mínimo fue solamente \$58 y el máximo fue \$963.

Si bien los requisitos de elegibilidad varían según los estados, éstos tienen la estructura común encontrada en otros países: un requisito de pago mínimo para el fondo del seguro, un monto mínimo de tiempo de contribución dentro de un plazo y una razón válida para la separación laboral. La regla de contribución más típica es la de exigir a los trabajadores tener ingresos trimestrales de al menos US\$2,500-\$3,500. Esto ha sido criticado por dejar fuera a los trabajadores de bajos ingresos, y se ha propuesto un estándar de "promedio mínimo de horas". Los requisitos de ingresos también han sido criticados porque los trabajadores que pierden un trabajo recientemente obtenido se encuentran en desventaja debido a una realidad administrativa: los

sistemas de contabilidad para verificar ingresos operan con tres a seis meses de retraso. En este caso caen con más frecuencia los trabajadores de salarios bajos y los trabajadores temporales, incluyendo aquellos que han sido receptores de los pagos de pobreza bajo el programa de Ayuda Temporal a Familias en Necesidad (*TANF*). Por otro lado, este tipo de norma tiene por objeto reducir la probabilidad de renuncia voluntaria con la finalidad de cobrar los beneficios del SD. En efecto, los programas de SD en los Estados Unidos comparten con la mayoría de los países el objetivo de proporcionar beneficios sólo a los trabajadores que se encuentren desempleados involuntariamente, condición que es difícil de observar en muchos casos. No sólo el comportamiento no se puede observar perfectamente, sino que algunas renunciaciones "voluntarias" pueden justificar los pagos procedentes del SD sobre los principios del seguro social: por ejemplo, cuando un cónyuge tiene que cambiar de trabajo porque el otro cónyuge emigra.

Los programas de SD de los Estados Unidos también han avanzado hacia la promoción de empleo, bajo la bandera de la "continuación de las normas de elegibilidad". Esto significa que el trabajador debe estar disponible para el trabajo y ser un buscador activo, o bien participar en un programa de capacitación.

La cobertura se considera bastante elevada en los Estados Unidos, pero el empleo estacional y el trabajo por cuenta propia son dos grandes excepciones. Por lo tanto, los trabajadores de la agricultura, transporte y venta al por menor no pueden ser cubiertos en muchos casos. Sin embargo, la administración de estos casos se considera difícil y hay cuestiones conceptuales. Como hemos visto Chile ha abordado el problema mediante el uso del programa de SD que incluye cuentas individuales, lo cual fuerza a los auto-empleados a ahorrar, pero esa opción no se ha tratado en los Estados Unidos. Algunas evaluaciones académicas (Gruber 1997 y Hamermesh y Slesnick 1995) concluyen que los

beneficios del SD hacen un trabajo adecuado para proteger a los trabajadores contra las principales caídas en el consumo. Sin embargo, estos estudios se refieren al promedio de los casos, y sólo a los que realmente reciben los beneficios.

La mayoría de los estados tienen un límite entre el 50 y el 70 por ciento sobre los beneficios, en relación con el salario promedio semanal. Los estados usualmente no permiten ingresos "parciales" mientras se estén recibiendo beneficios. Esto significa que la tasa impositiva marginal es con frecuencia del 100 por ciento, y los trabajadores de tiempo parcial están excluidos de recibir la cobertura. Por otra parte, algunos estados ofrecen beneficios para la reducción de horas trabajadas, pero ese no es un fenómeno importante.

Las leyes federales y estatales determinan la duración de los beneficios. Por lo general, las leyes estatales definen los beneficios básicos y las leyes federales los beneficios "extendidos" durante las recesiones. La duración máxima normal es de 26 semanas, pero los trabajadores poco calificados a veces enfrentan duraciones máximas de 10 a 12 semanas. Para los Estados Unidos es normal que los beneficios se "extiendan" durante las recesiones, y durante cada recesión las normas han sido diferentes. En este sentido, el programa de Compensación de Desempleo por Emergencia (*EUC*) fue creado en junio de 2008 para proporcionar beneficios hasta de 13 semanas adicionales. La Ley de Extensión de Compensación por Desempleo amplió el *EUC* a 20 semanas en noviembre de 2008 a

nivel nacional y abrió la posibilidad de más de 13 semanas para los trabajadores en estados con altas tasas de desempleo. Más recientemente, en febrero de 2009, la Ley de Recuperación y Reinversión de Estados Unidos de 2009 amplió el período de tiempo durante el cual las solicitudes para el *EUC* se pueden presentar, así como el tiempo durante el cual los beneficios pueden ser pagados (<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/>).

Estados Unidos goza de una alta tasa de cumplimiento con respecto a las normas fiscales, por lo que el fenómeno de trabajo informal observado en América Latina no es tan importante en este país. Sin embargo, existe un importante número de "trabajadores desalentados", que no aparecen en las estadísticas de desempleo, ya que no están buscando un empleo (Cuadro III.5).

### III.4.9 Uruguay

El programa de seguro de desempleo de Uruguay fue creado en 1981. En 2008 fue reformado de manera importante. Actualmente, el requerimiento de contribución es de 6 meses de los últimos 12 meses, o 12 de los últimos 24 meses, de acuerdo a la actividad del sector. La reforma de 2008 duplicó el plazo de beneficios para los trabajadores de más de 50 años de edad. También se adoptó una tasa de reemplazo que disminuye al hacerse más largo el periodo de desempleo, con el propósito de estimular la búsqueda de empleo. Antes se pagaba una tasa de reemplazo del 50 por ciento de los salarios, la

**Cuadro III.5**  
**Personas que No se Encuentran en la Fuerza Laboral, Primer Trimestre de 2008 y 2009,**  
**sin Ajuste por Temporada, Estados Unidos**

	2008	2009
Personas que actualmente quieren un trabajo	4,719	5,663
Marginalmente adheridas al mercado de trabajo	1,555	2,096

Fuente: U.S. Department of Labor 2009.

cual subía al 70 por ciento si había familiares dependientes. Las nuevas tasas de reemplazo se encuentran entre el 66 y 79 por ciento al comienzo del período de desempleo, y bajan al 40 por ciento en el sexto mes. Uruguay permite que los trabajadores con más de un empleo reciban los beneficios del SD si los trabajadores pierden el que tiene mayor salario, así como un beneficio por suspensión temporal o reducción de trabajo. El beneficio se calcula con respecto a la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) que en 2009 es de \$1,944 pesos (aproximadamente 85 dólares). El monto mínimo se incrementó con la reforma de medio BPC a un BPC; el máximo es de ocho múltiplos del BPC en caso de paros, mientras que en el caso de despido hay una escala decreciente: 11 BPC durante el primer mes, nueve y medio en el segundo, y así sucesivamente, hasta llegar a seis en el sexto mes.

### III.5 Diseño de Política y Administración de Seguro de Desempleo

#### III.5.1 Teorías que Mejoran el Diseño de un Programa de Seguro de Desempleo

El Informe sobre la Seguridad Social en América 2007 explicó las teorías contemporáneas del desempleo. Éstas se basan en la comprensión de la forma en que los trabajadores buscan empleo y se encuentran y negocian con los posibles empleadores. Estas teorías explican por qué una sociedad no necesariamente quiere impulsar la tasa de desempleo a cero: hay productividad y ganancia salarial que beneficia a todos cuando el proceso permite mejores empates de empresas y trabajadores. Por otra parte, estas teorías también sirven para comprender por qué a veces los trabajadores caen en situaciones de desempleo excesivamente largas: pocos podrían argumentar que tener trabajadores en busca de un puesto de trabajo durante más de 12 meses es un buen resultado social.

El mencionado informe también explicó la distinción entre las políticas activas y pasivas del mercado laboral. El arquetipo de una política pasiva es un programa "tradicional" de SD que paga un beneficio monetario en caso de desempleo, mientras que las políticas activas suelen pagar beneficios sólo si la persona participa en un programa de entrenamiento o en un programa de búsqueda de trabajo reconocido públicamente.

Las políticas activas del mercado laboral en general se consideran exitosas en la reducción de las tasas de desempleo. Este resultado proviene de la mejora del control sobre el problema de "riesgo moral", lo que significa que las personas tienen la opción de no hacer un esfuerzo para encontrar un empleo debido a que están recibiendo dinero del programa de SD.

Por otro lado, también se ha reconocido cada vez más que existe una necesidad de SD libre de ataduras a la participación en entrenamiento o actividades de búsqueda. Esto es así porque a veces las personas se enfrentan a condiciones que hacen muy poco probable que un puesto de trabajo se encuentre disponible para ellos, y a veces estas condiciones pueden durar mucho tiempo. Por ejemplo, las industrias afectadas por grandes cambios en los precios, el cambio tecnológico o la competencia global pueden despedir una parte grande de la fuerza de trabajo, a menudo con concentración en una región, y estas crisis generalizadas no pueden ser absorbidas a través de una evolución progresiva de la demanda laboral.

Así, es necesario diseñar un programa de SD sin disculpas para enfrentar de manera correcta el problema de pérdida de ingresos. Esto no significa de manera alguna que las políticas activas se reduzcan en importancia. Más bien, significa que una buena protección social y las políticas laborales deben tener un programa de SD "pasivo" como una herramienta importante. Existen 3 aspectos importantes que se han de definir correctamente en

un programa de SD: i) la duración y la forma de pago de los beneficios, ii) supervisión y sanciones, y iii) el requisito de participación en las actividades o programas de capacitación.

### III.5.2 Diseño Administrativo

Dentro de los países de la OCDE el SD es uno de los pilares de la protección social. En América Latina, Brasil inició la operación de un programa en 1990 y Chile lo hizo en 2004. Sin embargo y debido a la existencia de la "economía informal" en un grado importante, incluso en los países de la región que tienen un programa de SD, surgen dudas sobre el alcance que puede tener. Lamentablemente, hay argumentos en contra de su establecimiento en muchos países y el avance ha sido lento, pero de hecho no existe una evaluación clara y concreta de los argumentos. En este capítulo esbozamos cómo obtener la medición de los costos y ganancias en el bienestar de un programa de SD.

Los programas de SD han tenido históricamente las siguientes funciones: i) proteger a los trabajadores contra la caída inesperada de los ingresos causados por factores ajenos a su control; ii) la protección de los trabajadores contra una caída en los ingresos debido al "cambio estructural" en la economía, posiblemente esperados pero fuera del control de los trabajadores; iii) facilitar el "ajuste estructural" por las industrias o regiones que enfrentan cambios tecnológicos de nueva competencia (especialmente extranjera); y, iv) proteger los ingresos de los trabajadores haciendo frente a acontecimientos que si bien son predecibles se consideran riesgos socialmente asegurables, sobre todo la maternidad y la discapacidad de un familiar que requiera de atención por parte del trabajador.

Como hemos observado en las secciones de país, el programa de SD requiere definir tres condiciones que deben cubrir los trabajadores para ser elegibles para recibir beneficios: i) una cantidad

mínima de tiempo de trabajo dentro de algún marco temporal; ii) estar desempleado debido a una causa "aceptable"; y, iii) permanecer desempleado de una forma "justa" (estándar de elegibilidad continua). Estos aspectos generales definen la agenda específica para diseñar un programa. Los pasos específicos son los siguientes:

- i) Definir la población objetivo. El SD no da beneficios a todos los desempleados. El desempleo es un fenómeno voluntario en diferentes grados: para algunos, el costo en el bienestar de desempleo puede ser muy elevado, mientras que para otros la espera de mejores oportunidades no provoca un daño en las oportunidades de consumo y en las posibilidades de inversión de la familia. Por esa razón, es necesario examinar a detalle los criterios generales que definen la población objetivo siguiendo las características de cada mercado laboral nacional.
- ii) Definir las normas generales de contribución y beneficio. Para poner en marcha un programa que tendrá que estar basado en el impuesto sobre la nómina, es necesario investigar cómo la opción de ocupación en la economía informal afecta al SD óptimo. El problema no sólo es estudiar la situación de los "afiliados normalmente" a la seguridad social, sino también la de quienes pasan la mayor parte del tiempo sin seguro. Asimismo, parece recomendable evaluar aquí la función de normas de separación del trabajo de la legislación laboral, que son sustitutos parciales de un SD.
- iii) Evaluar las diferentes opciones de contribución y beneficio. El debate teórico sobre el SD indica los parámetros generales a estudiar. Éstos son las normas de tiempo de trabajo requerido, normas para reconocer las separaciones aceptables y permanencia justificada en el desempleo. Naturalmente, el problema se presta para medir el impacto que se derivaría de la

aplicación de las normas utilizadas en otros países. La evaluación tiene que hacerse desde una perspectiva de bienestar: en qué medida puede equilibrarse el consumo, en qué medida el SD facilita la movilidad laboral, y en qué medida se crea un riesgo fiscal por abuso del sistema. Como parte de la evaluación del bienestar, naturalmente, se plantea también la evaluación fiscal relacionada con los posibles costos. Sin embargo, uno de los avances en el análisis y la aplicación del programa de SD es el entendimiento de que éste opera mejor cuando se aplica correctamente como un seguro, dejando el tema de la redistribución de la renta para ser tratado con otras herramientas de política. En consecuencia, el costo fiscal en un programa debidamente diseñado debe ser bajo.

### III.5.3 Diseño de Políticas

Para entender cómo diseñar un programa de seguro de desempleo, una referencia académica útil es el artículo del profesor Raj Chetty de la Universidad de Stanford. Él hace referencia al modelo de Martin Baily (1978), una de las primeras expresiones de la visión contemporánea del problema. En este enfoque, los beneficios de desempleo dependen de tres variables críticas: ¿qué tanto valoran las familias tener un flujo de consumo estable (lo que los economistas llaman la aversión al riesgo)?, ¿qué tan valioso es estabilizar el consumo a través de un SD?, y, ¿qué tanto crece el desempleo cuando aumentan los beneficios de desempleo (el problema de riesgo moral).

De acuerdo con Chetty (2005) los resultados presentados por Baily son muy generales. Con esto quiere decir que no se ven afectados por la presencia de cualquiera de los siguientes puntos: las familias tienen limitaciones financieras, las familias acumulan capital humano, hay mercados de seguros privados que reducen la necesidad de una intervención pública, las familias ahorran dinero para tiempos difíciles, o las personas pueden tener actividades valiosas

diferentes del trabajo mientras que están desempleados. La importancia de esta opinión radica en que un programa de SD debe seguir reglas sencillas para gestionarse de manera eficaz. Un programa basado en muchas condiciones terminará con costos administrativos muy altos. Alternativamente, un programa puede llegar a ser demasiado complejo si se quieren reducir los beneficios de aquellos que tienen ahorros, de aquellos que tienen mejor educación, de aquellos que tienen algo más que hacer en adición a trabajar por un salario, y así sucesivamente. La razón por la cual este enfoque funciona es que cualquier restricción sobre el consumo de una persona desempleada puede ser relajada mediante un incremento en beneficios, y cualquier restricción sobre el consumo de una persona empleada puede ser relajada mediante una disminución de los impuestos.

La "regla" de Chetty-Baily señala que un gobierno que desee evaluar o diseñar un programa de SD debe trabajar en el desarrollo de la siguiente información: ¿en qué medida el consumo de los trabajadores se afecta por el desempleo?, ¿qué tanto afectan los beneficios en efectivo a los esfuerzos de búsqueda de empleo?, y ¿qué tan efectivo es el beneficio en estabilizar el consumo? Estos datos deben obtenerse a nivel individual, porque los promedios de población son de escasa utilidad para estudiar este problema.

### III.6 Conclusiones

Los programas de SD han evolucionado de forma previsible y favorable. El principal punto de vista es que estos programas deben funcionar como mecanismos de seguro. Por lo tanto, los gobiernos se han centrado en la protección de aquellos que se han visto afectados por las separaciones de empleo fuera del control de los trabajadores y han incluido normas para incentivar la búsqueda de empleo y actividades de re-entrenamiento. Por otra parte, los gobiernos con programas importantes de SD también han ampliado la red social de apoyo a aquellos que

no puedan acogerse a sus beneficios. Éste es un desarrollo útil para contrarrestar el argumento de que el SD es sólo para los países "ricos" con "pequeñas" economías informales. El SD merece atención y debe ser parte de la mano de obra y la política social para la gran mayoría de los países. Para los países que ya cuentan con un programa de funcionamiento, no hay escasez de retos: la cobertura es baja para algunos, para otros las normas para controlar el abuso puede resultar en que parte de la población que amerita el beneficio quede fuera (como estacionales, temporales y auto-empleados), y en general, la dinámica cambiante del mercado laboral y las necesidades de la población demandan evaluaciones periódicas y la evolución. Por ejemplo, entre los desarrollos más interesantes de los últimos años está la adición de beneficios para las madres o para aquellos que utilizan el tiempo para atender a los discapacitados, la manera de tratar con personas con múltiples puestos de trabajo y en general, la forma de combinar el SD con la seguridad social. Por último, cabe señalar que las tendencias que han sido relacionadas se pueden catalogar como las "mejores prácticas" en el sentido de ajustarse a la prescripción de los mejores estudios académicos y de tomar el cuidado apropiado de las limitaciones fiscales.

Los debates de política social suelen fijarse en "blanco y negro". En realidad, los distintos gobiernos nacionales a menudo llegan a caminos similares para hacer las cosas de la manera correcta. Los programas de SD son un ejemplo de ello. Varios gobiernos han encontrado formas de estabilizar los ingresos de las familias al tiempo que mejoran los incentivos para que las personas busquen un nuevo empleo. En esa línea de razonamiento, una cuestión que debe ser debidamente enmarcada se refiere a las cuentas individuales de jubilación como parte de un programa de SD. Chile lo ha hecho explícitamente, pero en realidad lo hizo antes Brasil y Colombia también lo hace. Probablemente, la gran incidencia de la economía informal en América Latina ha proporcionado el impulso para tal desarrollo institucional. De una

forma más general, los trabajadores estacionales y de tiempo parcial no están bien cubiertos en muchos programas "tradicionales" de SD, y las cuentas individuales para el retiro pueden facilitar la aplicación de un sistema obligatorio para beneficiar a los trabajadores bajo este tipo de contratos.

Notamos un importante acuerdo de convergencia en los programas de seguro de desempleo de Canadá a Chile, incluyendo los Estados Unidos, Argentina, Barbados, Brasil y Uruguay. Una cuestión principal es si otros países de la región tendrán éxito en el futuro para avanzar en esta dirección.