

SEGUROS DE DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER EN LA FASE DE CRECIMIENTO?

Mario Velásquez¹

Durante la reciente crisis financiera los países que tenían un Seguro de Desempleo contaron con un instrumento de protección de carácter anticíclico. El mismo fue reforzado ampliando la duración de los beneficios y la cobertura de beneficiarios e integrando su operación con programas destinados a retener trabajadores en sus puestos de trabajo.

En una fase de recuperación económica y del empleo como la actual, corresponde evaluar el funcionamiento de los seguros y el impacto de las reformas aplicadas para fortalecerlos y establecer qué cambios requieren ser institucionalizados. La principal contribución de los seguros de desempleo a un proceso de recuperación económica con generación de empleo es mejorar la eficiencia de la búsqueda de puestos de trabajo, de modo que los trabajadores encuentren ocupaciones acordes con sus habilidades laborales durante el tiempo en que perciben las prestaciones. Un diseño adecuado puede conducir a un mejor ajuste entre oferta y demanda de trabajo al mejorar la calidad de la búsqueda de un nuevo empleo, así como a lograr aumentos de la productividad asociados con mayores salarios en el nuevo empleo. En ese sentido, los seguros se deberían articular más con las políticas activas de empleo. El desarrollo de una oferta de servicios de intermediación y de capacitación pertinente e integrada permitirá a los asegurados aprovechar las nuevas oportunidades de empleo productivo que va generando una economía en expansión.

Por su parte, los países que aún no cuenten con un seguro de desempleo deberían evaluar la posibilidad de incorporarlo a sus sistemas de protección social para estar mejor preparados frente a una próxima crisis.

1. Introducción

En América Latina Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela disponen de este instrumental que opera sobre bases contributivas y relaciones de trabajo formales. Por lo general, la duración de los beneficios es limitada, los montos de los mismos son bajos y protegen a quienes enfrentan un desempleo cíclico o el que se deriva de imperfecciones de información en el mercado de trabajo. Por otra parte, su cobertura está limitada por el grado de informalidad de las economías y por la alta rotación en el empleo que en muchos casos impide que los trabajadores cumplan con los requisitos mínimos. Una parte de estas limitaciones se está enfrentando a través de programas de transferencias, sin embargo, otra parte de éstas

¹ Consultor de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. El autor agradece los comentarios de Verónica Alaimo, Especialista del BID, Janine Berg, Especialista de Empleo de la Oficina de la OIT para Brasil, Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo y Protección Social de la Oficina de la OIT para Argentina y Andrés Marinakis, Especialista Principal en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

puede ser corregida en los propios seguros de desempleo. Estas son tareas que se pueden emprender en una fase de crecimiento económico, cuando el sistema enfrenta menos presiones.

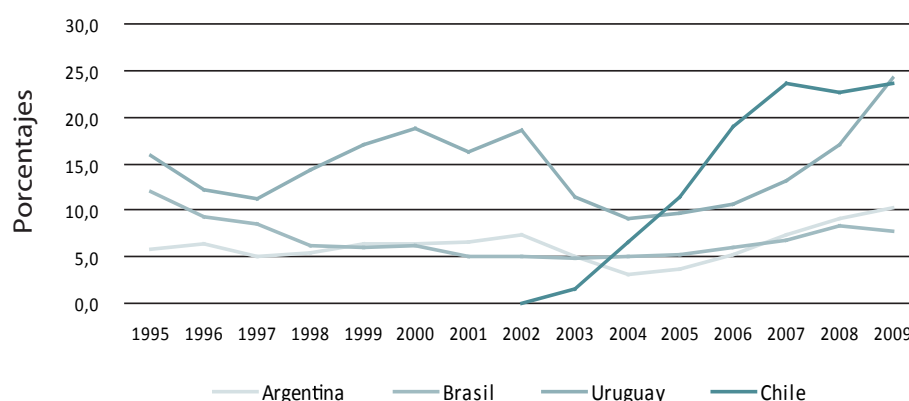
2. El rol anticíclico

Los seguros de desempleo son típicamente anticíclicos. Cuando la economía entra en recesión y el desempleo aumenta, lo mismo sucede con los recursos gastados por este concepto. Por el contrario, cuando la economía vuelve a crecer y se generan puestos de trabajo netos, el uso de este beneficio cae. Este proceso se da en forma automática y opera como estabilizador durante las recesiones al sostener el gasto en consumo de los desempleados. Su efectividad, en todo caso, dependerá de la cobertura efectiva de sus beneficiarios, de la magnitud de las prestaciones y de la capacidad para financiarlos.

Una idea general de la cobertura efectiva,² medida como el número de beneficiarios de los programas respecto del total de desocupados, se presenta en el gráfico 1 para los cuatro países que se dispuso de información,³ observándose aumentos durante la reciente crisis.

Es necesario tener en cuenta que se trata de sistemas que presentan diferencias importantes, puesto que en Argentina opera como un fondo de reparto con una cotización de cargo del empleador, en Brasil el financiamiento proviene del Fondo de Amparo del Trabajador, el que se financia a su vez con impuestos a las empresas, y genera beneficios contributivos, no contributivos (pescadores) y voluntarios (trabajadores domésticos). En Chile, el seguro opera sobre la base cuentas individuales y un fondo de reparto, y los trabajadores domésticos cuentan con un sistema de cuenta individual a todo evento, mientras que en Uruguay sus beneficios se financian a partir de una única contribución general para financiar beneficios de seguridad social.

Gráfico 1
Cobertura de seguros de desempleo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, 1995-2009
(en porcentaje del total de desocupados)



Fuente: Elaboración propia según MTESS (Argentina), MTE (Brasil), Sistema de Pensiones (Chile) y BPS (Uruguay), 2010.

Es un hecho que en las recesiones aumenta la duración del desempleo. Algunas de las recientes reformas implementadas o medidas específicas para enfrentar la reciente crisis tienen que ver con la extensión del beneficio durante estos períodos. En Brasil se extendieron beneficios por dos meses a trabajadores despedidos en la minería y en la siderurgia, entre diciembre de 2008 y enero de 2009, donde se había registrado un mayor número de despidos. En cambio en Chile la reforma de 2009 permitió activar dos pagos adicionales cuando la tasa de desempleo superara su tendencia de los últimos cuatro años, además de incluir a trabajadores contratados a plazo, y otorgar nuevas prestaciones a beneficiarios de programas de retención de mano de obra. En Uruguay, pese a que en su reciente reforma de 2008 se estableció la extensión del subsidio ante una recesión, éste no se activó al no verificarse los dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo que la definen. En cambio, se verificó un mayor uso de la fórmula de la *suspensión del trabajador*, mediante la cual las empresas pueden enviar a trabajadores al seguro de desempleo por un máximo de seis meses cuando están atravesando dificultades, sin tener que cesar el vínculo laboral, y con la posibilidad de reintegrarlos cuando la situación se revierte.

2 Una medición precisa de la cobertura requiere considerar tanto la población potencial de acuerdo con las condiciones de elegibilidad para percibir los beneficios, así como la suficiencia y duración de éstos.

3 No fue posible encontrar información sobre el sistema de Ecuador.

El aumento de la cobertura en Brasil durante la crisis fue moderado pues la ampliación del seguro tuvo un menor alcance ya que sólo se aplicó en sectores económicos específicos. En Argentina, si bien la cobertura creció durante el 2009, y también lo hizo en forma moderada. Esto estaría explicado porque los esfuerzos se orientaron a aumentar la cobertura de los programas no contributivos (por ejemplo, el Seguro de Capacitación y Empleo), y por la prioridad que se otorgó a mecanismos de retención en el empleo a través de subsidios en el marco del Programa de Recuperación Productivo (REPRO) para evitar despidos. En este caso, el énfasis ha sido puesto en el tránsito hacia políticas activas con acento en el desarrollo económico regional y con base en los municipios a través de la conformación de una amplia red de servicios públicos de empleo.

3. Reformas recientes

En los últimos años se han registrado una serie de perfeccionamientos al diseño de estos programas. Para aumentar la cobertura de beneficiarios se han considerado tratamientos especiales para grupos determinados, como en Chile, al incorporar a los trabajadores con contrato a plazo a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario y, en Uruguay, aumentando la duración de los beneficios para los mayores de 50 años. En Argentina, la cobertura se extendió a los trabajadores agrícolas en 2004, complementando la protección a los trabajadores de la construcción que se había dispuesto en el año 2000.

En Brasil el seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal y trabajadores rescatados del trabajo forzoso (se trata de beneficios no contributivos), y además se ha incluido desde 2000 a las trabajadoras domésticas si el empleador ha contribuido voluntariamente al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela desde 2005 se consideran cubiertos por el seguro todos los trabajadores, aprendices, domésticos, a domicilio y rurales, así como los no dependientes o asociados a cooperativas u otras de carácter productivo o de servicio.

Por su parte, se han considerado medidas complementarias para resguardar el equilibrio entre ingresos y gastos. En Chile se dispuso reasignar parte de la cotización del empleador hacia el Fondo de Cesantía Solidario para financiar los nuevos beneficios a trabajadores contratados a plazo. En tanto, en la República Bolivariana de Venezuela se repuso en 2005 el aumento del financiamiento de cargo del empleador desde un 1.7% a 2.0% de los salarios, al tiempo que para los trabajadores no dependientes se estableció el pago íntegro de la cotización, no obstante que se facultó al Estado para subsidiar hasta el 50% de dicha cotización, si se trata de trabajadores de bajos ingresos económicos.

Otras iniciativas son las que buscan retener a trabajadores en sus puestos de trabajo, como en Uruguay (suspensión) y Chile (permiso para capacitación), las que se vincularon con los Seguros de Desempleo para asegurar el financiamiento de los beneficios monetarios. Así, se buscó retener trabajadores en sus puestos de trabajo y capacitarlos para fortalecer su capacidad de conservar el empleo o de reinserción laboral, una vez que los efectos de la crisis hubiesen sido superados. En el caso de Chile, la capacitación se financió con recursos públicos por la vía del uso de la franquicia tributaria, mientras que el beneficio monetario consideró el financiamiento empresarial y del Seguro de Cesantía. Finalmente, también se ha buscado reforzar la integración con políticas activas, vinculando las prestaciones monetarias con servicios de apoyo a los cesantes en la búsqueda de un nuevo empleo, las que deberían reducir el tiempo de búsqueda y mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo.

4. Aportes al crecimiento con empleo

La experiencia analizada sirve de base para ilustrar los alcances de la protección que proporcionan los seguros de desempleo así como sus límites, y también permite identificar las funciones prioritarias que desempeñan ya sea compensando parcialmente y por un tiempo limitado la pérdida del salario y apoyar la búsqueda de empleo, considerando las etapas del ciclo económico. En el cuadro 1 se presenta una visión esquematizada de las prioridades que rigen la operación de estos programas en contextos de crisis y de recuperación y crecimiento.

En una *fase contractiva de la actividad económica* no sólo aumenta el número de desocupados, sino que también aumenta la duración del desempleo, por lo que la extensión de los beneficios y ampliación de la cobertura resultan necesarias para adaptarse a esa fase del ciclo. Así, la inclusión de cláusulas para adicionar nuevas prestaciones ante las crisis, junto con la incorporación de beneficiarios atípicos y la operación complementaria con programas de retención de puestos de trabajo o de suspensión de la actividad laboral, permiten apoyar esta función y aumentar tanto el número de beneficiarios como el período de protección. De lo contrario, la cobertura efectiva queda limitada sólo a quienes han cumplido con las condiciones de elegibilidad y no han agotado el período regular de percepción de los beneficios.

Cuadro 1
Seguros de desempleo. Prioridades según fases del ciclo económico

Componentes	Caídas de la actividad	Recuperación y crecimiento
1. Beneficios monetarios	Expansión por rol anticíclico	Establecidos según diseño para financiar período de búsqueda de empleo.
2. Cobertura	Expansión por operación con programas de retención de mano de obra.	En función de las condiciones de elegibilidad.
3. Servicios de empleo	Identificación de beneficiarios y coordinación de programas de empleo.	Información de vacantes e intermediación laboral.
4. Servicios capacitación	Incorporada en programas de retención de mano de obra.	Pertinente con apoyar expansión de sectores dinámicos.

Fuente: Elaboración propia.

En una fase recesiva, los servicios de capacitación laboral juegan un rol clave en el marco de los programas de retención de mano de obra, pues permiten invertir en capital humano y facilitar la conservación del puesto de trabajo. Por su parte, las funciones típicas de información e intermediación laboral de los servicios de empleo se ven debilitadas, ya que enfrentan mayores presiones por el aumento de los desempleados, al tiempo que disponen de menos vacantes. Así, es usual que en tales casos estas instituciones pasen a cumplir un rol de atención de beneficiarios y de articulador de políticas públicas en zonas geográficas determinadas.

La experiencia analizada sugiere la conveniencia de institucionalizar las medidas tomadas para adaptar los beneficios de los seguros a los ciclos del mercado de trabajo, con el fin de fortalecerlos ante futuros shocks. Parece necesario establecer regulaciones claras para activar y desactivar beneficios o su duración, buscar fórmulas apropiadas para extender la cobertura a trabajadores atípicos y establecer la operación complementaria con programas de retención de trabajadores.

En una fase de reactivación y crecimiento económico, por su parte, se reducirá progresivamente la presión sobre los fondos para el desempleo ya que habrá menos solicitudes de beneficio, al tiempo que la duración del desempleo se irá reduciendo. Asimismo, se habrán desactivado aquellas cláusulas que ampliaron temporalmente la duración de las prestaciones y la cobertura de los beneficiarios. De tal forma, en un contexto de recuperación y crecimiento el énfasis se concentrará en el ámbito de los servicios de capacitación, información e intermediación laboral destinados a apoyar la búsqueda de empleo de los asegurados.

En este contexto, los asegurados contarán con recursos para financiar la búsqueda de empleo, los programas de capacitación laboral habrán disminuido su volumen en el marco de programas de retención de mano de obra, y su principal rol será el de corregir déficits estructurales de oferta de trabajo y mejorar su empleabilidad, apoyando así la reactivación económica con aumentos de productividad. Adicionalmente, los servicios de empleo retomarán su función de provisión de servicios de información e intermediación laboral, así como de orientación o derivación de los beneficiarios a programas de capacitación laboral. No obstante que estas funciones adquieren gran importancia en un contexto de recuperación como el señalado, la integración efectiva de estos componentes es, en la actualidad, un punto débil en muchos países.