

Sistemas de Protección contra el Desempleo en América Latina: ¿Proteger el Empleo o los Ingresos?

Alejandro Micco¹
Departamento de Economía y Centro de Microdatos
Universidad de Chile

Andrea Repetto
Escuela de Gobierno
Universidad Adolfo Ibáñez

Octubre, 2011

Resumen

Las economías de mercado se caracterizan por un proceso continuo de reasignación de factores productivos a través de firmas y sectores. Esta permanente creación y destrucción de puestos de trabajo trae aparejada ganancias en productividad y crecimiento. En el proceso, sin embargo, algunos trabajadores son desplazados y pierden su empleo. Así, uno de los riesgos más relevantes que enfrentan los trabajadores y sus familias es el de perder su empleo de manera involuntaria y, al mismo tiempo, el de experimentar un desempleo más largo de lo esperado. Sin mecanismos de seguro y protección adecuados, la cesantía puede dejar a los hogares en una posición de vulnerabilidad. Este trabajo discute las ventajas y desventajas de las diversas herramientas de protección organizadas por el Estado, en particular, los costos de despido y los seguros de desempleo. A la luz de la teoría, de la evidencia empírica internacional y de la organización actual de estos sistemas de protección, sugerimos una serie de reformas para América Latina con el fin tanto de elevar la seguridad que perciben los trabajadores como la eficiencia de los mercados laborales de la región.

¹ Agradecemos la eficiente ayuda de Pablo Muñoz.

1. Introducción

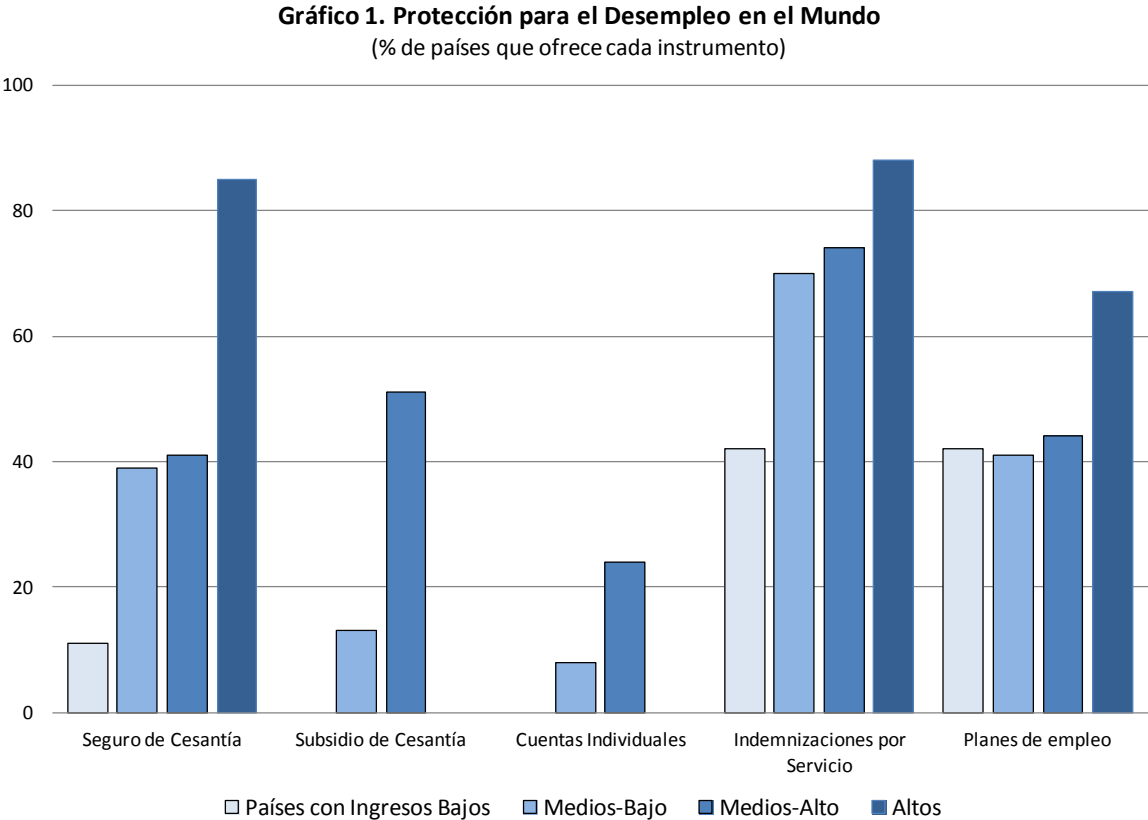
Las economías de mercado se caracterizan por un proceso continuo de reasignación de factores productivos a través de firmas y sectores. Esta permanente creación y destrucción de puestos de trabajo trae aparejada ganancias en productividad y crecimiento (Syverson, 2011). En el proceso, sin embargo, algunos trabajadores son desplazados y pierden su empleo. Así, uno de los riesgos más relevantes que enfrentan los trabajadores y sus familias es el de perder su empleo de manera involuntaria y, al mismo tiempo, el de experimentar un desempleo más largo de lo esperado. Sin mecanismos de seguro y protección adecuados, la cesantía puede dejar a los hogares en una posición de vulnerabilidad.

Existen diversos mecanismos privados y públicos para enfrentar estos riesgos. Entre los primeros se cuenta el ahorro, las transferencias intrafamiliares, los seguros individuales que se ofrecen en los mercados y los ajustes en la oferta laboral de los miembros del hogar. La eficacia de estos mecanismos de “autoseguro”, sin embargo, puede ser baja, pues depende de la recurrencia de los *shocks*, el tamaño de las pérdidas asociadas y de la correlación de los riesgos involucrados a través de individuos y en el tiempo.

Dadas estas limitaciones, los Estados han puesto a disposición de los hogares una serie de mecanismos de protección social por medio de la provisión de seguros colectivos. En particular, muchos países cuentan con sistemas de subsidio de desempleo y de seguro de cesantía con el fin de proteger a los trabajadores ante el riesgo de la pérdida temporal de los ingresos laborales. Al mismo tiempo, existen regulaciones que buscan proteger el empleo más que los ingresos, como lo son las indemnizaciones por años de servicio (IAS) y los impuestos al despido. Por último, los Estados también protegen a los trabajadores del desempleo a través de planes especiales de empleo.

La selección y la importancia relativa de cada una de estas políticas para proteger del riesgo del desempleo están indudablemente relacionadas con el nivel de desarrollo de los países. El Gráfico 1 muestra las distintas políticas adoptadas por los países en función de su nivel de desarrollo. Se observa que los países pobres basan su protección en indemnizaciones y programas de empleo, pues son menos complejos de administrar y por lo tanto requieren de un menor desarrollo institucional. De hecho, en caso de las IAS, la responsabilidad de la

protección se traspasa totalmente a las empresas. A medida que los países se desarrollan se observan con mayor frecuencia sistema de seguros de cesantía con planes de activación laboral. Como se puede constatar en los países europeos, la implementación de estos seguros es compleja y además representan una carga importante para el Fisco.



Fuente: Vodopivec (2004).

En América Latina, la regulación que más prevalece es la de las indemnizaciones por despido. Ellas buscan que los empleadores internalicen los costos externos de sus despidos, aquéllos que no están reflejados en los salarios, ya sea porque los mercados laborales no son competitivos y/o porque las altas tasas de desempleo y de informalidad reducen el poder negociador de los trabajadores. Al mismo tiempo, las IAS entregan recursos a los trabajadores que les permite financiar su desempleo.

La elección de instrumentos de protección y seguros no es neutral, sin embargo, ni para la economía ni para sus diversos actores. De hecho, proteger a los trabajadores por medio de

un seguro tiene efectos sobre el desempleo, la informalidad, la productividad agregada y el crecimiento que son muy distintos a los que conllevan los costos de despido. Asimismo, la capacidad institucional requerida para recaudar y administrar fondos, repartir beneficios y monitorear el esfuerzo de búsqueda de empleo de los trabajadores son fundamentales para el buen funcionamiento de un seguro de desempleo. En adición, los efectos sobre las finanzas públicas y sobre la capacidad para sostener en el tiempo un sistema de seguro dependen crucialmente de su forma de financiamiento (reparto *versus* capitalización individual, en particular).

Este trabajo discute los distintos mecanismos que existen en América Latina para proteger a los trabajadores ante el riesgo de la pérdida del empleo. En particular, se analiza su capacidad para suavizar el consumo, sus efectos sobre el mercado laboral y las implicancias de su forma de financiamiento. En el trabajo también se proponen diseños posibles de los instrumentos que eviten los costos asociados a las herramientas actualmente existentes, entre ellos la baja rotación laboral y los efectos negativos sobre la productividad agregada que se asocian a las IAS, y los bajos incentivos a la búsqueda de un nuevo empleo que se asocian a los sistemas de seguro de desempleo.

Los principales objetivos que debe cumplir un sistema de protección son tres²: asegurar suficiente liquidez a los trabajadores para suavizar su consumo, proveer de seguridad ante un desempleo de duración incierta sin reducir el esfuerzo de búsqueda, y que las empresas internalicen los costos externos de sus despidos. Sin embargo, como en todo seguro, los mecanismos de apoyo durante el desempleo pueden entrar en conflicto con la provisión de incentivos a tomar decisiones que sean socialmente eficientes. Este trabajo discute las herramientas disponibles a la luz de estos conflictos.

De nuestra discusión se derivan algunos principios relevantes que permiten orientar las políticas de hacia el riesgo del desempleo, el más importante es que la institucionalidad de protección debe combinar costos de despido y beneficios monetarios para los trabajadores desempleados. De manera más específica, el primer principio que resulta del análisis es que los trabajadores despedidos deben percibir beneficios monetarios que estén relacionados

² Un cuarto objetivo que no tratamos en este trabajo es el de ayudar a estabilizar la macroeconomía en el ciclo.

con las pérdidas asociadas al desempleo,³ pero que a la vez sean consistentes con incentivos a la búsqueda de un nuevo empleo. Estos beneficios eficientes son mayores en la medida en que exista una institucionalidad que monitoree y apoye los esfuerzos de búsqueda. También lo son cuando el uso de los fondos para el desempleo implique un costo alternativo para los trabajadores, como lo es el caso de su financiamiento basado en cuentas individuales.

Un segundo principio se refiere a la imposición de costos de despido, los que pueden ser distintos de los beneficios en el desempleo que percibe el trabajador. Existen dos motivos para imponer estos costos. Uno guarda relación con las pérdidas en las que incurre un trabajador al ser despedido, que pueden no estar íntegramente reflejadas en la remuneración, lo que se agrava si se trata de despidos masivos. La segunda se refiere al caso en que los beneficios de desempleo se financian con fondos comunes y por tanto las empresas que más despiden deben asumir una fracción más importante de los pagos que la sociedad realiza por cesantía. Costos de despidos mas allá de los aquí descritos reducen el sano proceso de reasignación de trabajadores desde las firmas menos a las más productivas.

Un tercer principio se relaciona con el momento en que las empresas realizan estos pagos. En la medida en que los mercados financieros sean incompletos, el aporte a los beneficios del desempleo y los impuestos al despido que pagan deben suavizarse en el tiempo. Ello se puede resolver con un sistema de pre financiamiento de los pagos asociados a despidos.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección que sigue presentamos los elementos que debe considerar un sistema eficiente de protección ante el riesgo de la pérdida del empleo, dadas las limitaciones de los mercados laboral y financiero. La sección 3 analiza las ventajas y desventajas de aplicar los instrumentos disponibles —en particular los seguros de cesantía bajo diseños alternativos, e impuestos e indemnizaciones al despido— a la luz del marco conceptual desarrollado en la sección previa y de la literatura empírica internacional. La cuarta sección describe tanto los mercados laborales de América Latina como los instrumentos de protección con los que cuentan los trabajadores en la región. La quinta sección propone reformas a los sistemas latinoamericanos de seguridad ante el riesgo de la cesantía. La sección final concluye.

³ Esto es, los beneficios deben estar principalmente relacionados con el periodo de desempleo esperado, más que con el tiempo de permanencia en el empleo anterior.

2. Seguros de Desempleo y Protección al Empleo: Marco Conceptual

La combinación óptima de seguridad ante la pérdida de ingresos laborales debido a la cesantía y la protección del empleo debe tomar en cuenta una serie de consideraciones. En esta sección describimos los elementos que debe incluir la arquitectura de un sistema de seguro ante la eventual pérdida del empleo, tomando a la luz las limitaciones de los mercados. En particular, nos referimos a (1) el grado de aversión al riesgo de trabajadores y empleadores, (2) la incidencia de problemas de información asimétrica y la necesaria provisión de incentivos al esfuerzo de búsqueda de empleo si el trabajador se encuentra desempleado, (3) costos externos de despido, y (4) las restricciones financieras que puedan enfrentar tanto trabajadores como sus empleadores.

A la luz de este marco conceptual, en la sección siguiente describimos las ventajas y desventajas de los tres instrumentos más utilizados para proteger a los trabajadores: indemnizaciones por despido, seguros de cesantía y costos de despido.

La literatura económica clásica sobre salarios e incentivos tiene como marco base un escenario simple, pero a la vez útil, para abordar el tema de la composición de instrumentos para la protección al empleo y los ingresos en el desempleo. Este marco de análisis supone que los trabajadores son aversos al riesgo, y que su sustento y el de sus familias se financian íntegramente con sus ingresos laborales. Asimismo, esta teoría supone que las empresas son neutrales al riesgo, pues ellas tendrían acceso a recursos financieros diversificados, contratarían un número relevante de trabajadores similares entre sí, o se trataría de corporaciones con propiedad difusa.

En este contexto y bajo información simétrica, la teoría predice que el contrato óptimo entre trabajadores es uno tal que los empleadores remuneren el trabajo de manera constante, independiente de los estados de la naturaleza. Esto es, sin importar si el resultado de la producción es alto o bajo, ni si el trabajador está empleado o no, su salario debiese ser siempre el mismo. Ello es resultado de la diferencia en aversión al riesgo, además de la simetría de la información: dado que las acciones de ambas partes son verificables, es

óptimo que el empleador que es neutral al riesgo asegure al trabajador averso al riesgo⁴. En este caso, los costos de despido y los beneficios de los trabajadores durante el desempleo debiesen ser iguales; esto es, las empresas deben financiar íntegramente los ingresos de los trabajadores cesantes con prestaciones idénticas a la remuneración perdida.

En esta sección del trabajo levantamos los supuestos que llevan a esta conclusión extrema, y discutimos las implicancias de admitir marcos más generales de análisis. También discutimos cómo los instrumentos disponibles pudiesen constituir un sistema único de protección.⁵ En especial, nos referimos a los beneficios que un sistema de seguro de desempleo debe otorgar y su forma de financiamiento, y si estos beneficios deben ser complementados con costos al despido. A su vez, analizamos si estos últimos, en caso de existir, deben tomar la forma de impuestos o si deben ser un componente del financiamiento que los trabajadores despedidos perciben directamente. El resultado general es que un sistema integral de protección al empleo y a los ingresos del trabajo durante la cesantía debe considerar costos de despido por un lado, para que los empleadores tomen en cuenta los costos externos que imponen al despedir, aquéllos que no están reflejados en los salarios, y beneficios monetarios en el desempleo que guarden relación con el riesgo enfrentado, pero cuya generosidad esté limitada por la necesaria provisión de incentivos a la búsqueda de un nuevo empleo.

Información asimétrica y riesgo moral. El riesgo moral se refiere al caso en el que un agente puede realizar una acción no observable, que afecta los beneficios percibidos por otros. En el contexto de la seguridad ante el desempleo, hay dos tipos de acciones que puede escoger un trabajador que no son verificables por terceros y que pueden afectar tanto las utilidades de la empresa como los beneficios y costos sociales de un sistema de seguro de desempleo. El primer tipo de acciones se refiere al esfuerzo de un trabajador ocupado en el empleo. Ello puede tomar diversas formas, incluyendo en qué tareas realmente se

⁴ La literatura también ha analizado el caso en que ambas partes de la relación laboral son aversas al riesgo, punto al que nos referimos más abajo. En cualquiera de estos casos, la teoría predice que el riesgo debiese ser óptimamente compartido entre las partes, y que la provisión de seguridad estará siempre en conflicto con la provisión de incentivos toda vez que existan problemas de información asimétrica. Ver Baily (1978) para el primer modelo explícito de este *trade-off*.

⁵ Para el desarrollo teórico de algunas de las ideas aquí contenidas, ver Blanchard y Tirole (2008) y Chetty (2006 y 2008).

esfuerzo del trabajador como la forma en que usa su tiempo dentro de la jornada laboral. El segundo se relaciona tanto con el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo como con el mínimo salario que el trabajador está dispuesto a aceptar en caso de que éste se encuentre cesante. Ello afecta a la sociedad toda vez que los beneficios de un seguro de desempleo sean financiados con fondos comunes.

Como no es posible monitorear directamente el esfuerzo del trabajador en estas circunstancias, el empleador y el Estado deben proveer de incentivos de manera indirecta para conseguir el nivel de esfuerzo deseado. Una implicancia relevante del marco de información asimétrica, por tanto, es que bajo estas condiciones ya no es eficiente asegurar completamente al trabajador; esto es, ya no es óptimo que los beneficios del seguro de cesantía sean idénticos al salario, ni que éste sea independiente de los resultados de la empresa. Si sus ingresos no dependen de sus acciones (tanto cuando está ocupado como cuando está desocupado), entonces no tendrá incentivos para esforzarse (Holmström, 1979). La otra implicancia relevante es que los costos de despido que debe enfrentar una empresa ya no guardan relación con los beneficios que debe percibir el trabajador.

La literatura de contratos óptimos tiene dificultades para explicar la prevalencia de remuneraciones que no están asociadas a los resultados de las empresas (Prendergast, 1999; Bolton y Dewatripont, 2005). En este trabajo, sin embargo, nos interesa el diseño de los beneficios pagados durante el desempleo para promover el esfuerzo, más que el diseño de las remuneraciones durante el empleo.

Los sistemas de seguro de cesantía han adoptado, en términos generales, tres tipos de mecanismos no excluyentes entre sí para minimizar los costos de eficiencia asociados a una búsqueda poco intensa de un nuevo empleo. El primero es el otorgamiento de beneficios tanto acotados en el tiempo como decrecientes en la duración efectiva del desempleo. Este diseño prevalece en buena parte de los seguros de desempleo que existen hoy en el mundo⁶.

El segundo es complementar la labor del seguro con un monitoreo del esfuerzo de búsqueda, típicamente implementado a través de un sistema de intermediación laboral. Las

⁶ Un mayor detalle del diseño de los seguros en distintas economías del mundo se presenta en la sección 4 de este trabajo.

agencias de intermediación –que suelen ser públicas⁷—no sólo informan, orientan y acompañan en el proceso de reinserción laboral del trabajador cesante, sino que también siguen sus actividades de búsqueda y pueden negar los beneficios del seguro en caso de que el trabajador no despliegue esfuerzo suficiente – no asista a entrevistas de trabajo o no acepte ofertas laborales consideradas aceptables por el sistema, por ejemplo--. Sólo los países desarrollados suelen complementar sus sistemas de seguro de cesantía con estas herramientas, posiblemente debido a los costos fiscales que ellas significan. De acuerdo a la OECD, los países miembros gastan anualmente en promedio un 0.18% del PIB en la administración y funcionamiento de sus oficinas públicas de empleo (OECD, 2001)⁸.

Un tercer método es el de basar el financiamiento del seguro de desempleo en cuentas individuales, como lo han hecho, al menos parcialmente, los seguros de Austria, Chile y Colombia. Dado que los fondos son de su propiedad, bajo este esquema el trabajador tendría los incentivos para buscar eficientemente un nuevo empleo. Esta eficiencia depende crucialmente, sin embargo, de que los individuos no tengan una preferencia excesiva por el consumo presente –miopía--, ni de que haya imperfecciones en el mercado de capitales, un tema al que nos referimos en más detalle más abajo. El beneficio de otorgar buenos incentivos a la búsqueda de empleo, sin embargo, se contrapone con la capacidad para otorgar seguridad, pues bajo un esquema de cuentas individuales, los trabajadores asumen el riesgo de la rentabilidad y de la capacidad para cotizar. En otras palabras, los seguros íntegramente financiados con fondos de propiedad individual no aprovechan la posibilidad de agrupar y diversificar riesgos que caracteriza a los seguros colectivos (Fajnzylber y Repetto, 2009).

Costos externos de los despidos. En un mercado completo, los precios reflejan los beneficios y costos, tanto privados como sociales, de proveer un bien o servicio. El mercado laboral, sin embargo, por su propia naturaleza no es un mercado completo. Ello lleva en particular a que los empleadores no necesariamente internalicen los costos externos

⁷ En las últimas décadas, sin embargo, países como Australia e Inglaterra han incorporado agencias privadas a los servicios de intermediación laboral financiados con fondos públicos.

⁸ En los extremos, Holanda gasta un 0.38% del PIB, mientras que Japón destina un 0.03% de su PIB anual.

que imponen al despedir, al no estar ellos reflejados en los salarios, ya sea porque los mercados laborales no son competitivos y/o porque las altas tasas de desempleo y de informalidad reducen el poder negociador de los trabajadores. Por ejemplo, al ser despedidos, los trabajadores pueden perder capital humano específico a la firma y redes sociales y de contactos que les permiten permanecer empleados.

Asimismo, cuando los beneficios de cesantía se financian con fondos aportados por todas las empresas, aquellas firmas que más trabajadores despiden inciden en mayor forma en el uso de estos fondos comunes. Si todas las empresas aportaran los mismos montos, entonces se generaría subsidios cruzados desde las firmas menos volátiles a las más volátiles, distorsionando las decisiones sociales de despido. Ello también requiere de la imposición de costos de despido que alineen los costos que enfrentan las empresas de manera individual con los que asume el sistema como un todo.

Nuevamente, en la práctica existen cuatro tipos de herramientas que pueden hacerse cargo de la necesidad de imponer costos de despido. El primero es habitual en las legislaciones laborales de las diversas economías y se trata del “aviso anticipado”. Esto es, un trabajador despedido recibe una notificación de que deberá dejar el empleo al final de un cierto plazo (típicamente un mes), el cual puede ser sustituido por el empleador por el pago equivalente. De acuerdo a Heckman y Pagés (2004) las regulaciones latinoamericanas exigen en promedio un notificación anticipada de 2.6 semanas de salario. En contraste, la media de la OCDE alcanza casi al equivalente de 3.8 semanas de remuneración⁹.

La segunda son las indemnizaciones por despido que suelen ser proporcionales al salario perdido y a los años de servicio que el trabajador prestó a la firma. Estos pagos directos del empleador al trabajador buscan justamente que el primero tome en cuenta las pérdidas en las que incurre el segundo aún si encuentra un nuevo empleo de inmediato – redes sociales, capital humano específico a la empresa y autoestima, por ejemplo--. Estas pérdidas pueden ser mayores mientras mayor sea la antigüedad del trabajador en el empleo lo que justifica indemnizaciones proporcionales al periodo servido en el empleo.

⁹ En la sección 4 de este trabajo se presentan las estadísticas por país.

La tercera herramienta es los impuestos al despido. A diferencia de los casos anteriores, los pagos que realiza la empresa no son entregados a los trabajadores como parte de sus beneficios, sino que constituyen aportes a un fondo común de impuestos. Estados Unidos es el país más prominente en cuanto al uso de esta medida. Se suele ejemplificar a su legislación como una de las más flexibles del mundo, por cuanto no exige aviso anticipado ni indemnizaciones a sus trabajadores por despido. Pero ello olvida que el sistema de seguro de desempleo se financia con este impuesto, basado en una tasa que es proporcional a la historia de despidos de cada firma en particular. En efecto, el sistema se financia con una tasa de impuesto federal base a la que se agrega una tasa estatal que puede variar entre el 0% y el 10% según la experiencia de la empresa individual despidiendo (*experience-rating*). El sistema busca que los empleadores asuman los costos que el financiamiento de los beneficios asociados a los despidos que realizan, aunque la existencia de topes máximos y mínimos a las tasas genera subsidios desde las empresas y sectores menos volátiles a los de mayor riesgo¹⁰. En términos generales, el objetivo de esta forma general de costos de despido no es sólo reconocer las pérdidas en las que incurren los trabajadores despedidos y que no están reflejadas en sus salarios, sino que además los costos externos impuestos sobre terceros.

Por último, existen los costos administrativos al despido. Estos no implican una transferencia monetaria ni al trabajador ni al Fisco. Ejemplo de éstos son la notificación a terceros sobre el despido, y la aprobación por un tercero de cualquier despido.

Mercados financieros incompletos. Las limitaciones al mercado del crédito afectan tanto los pagos que deben hacer los empleadores ante el despido, como los beneficios que perciben los trabajadores despedidos y cesantes.

En efecto, desde el punto de vista del empleador, la teoría económica típicamente supone que la firma es neutral al riesgo, dadas sus posibilidades de diversificar riesgos. Sin embargo, ello no representa la realidad de muchas empresas, en particular la de las de menor tamaño, que suelen tener un único dueño y acceso limitado al mercado crediticio.

¹⁰ Ver Feldstein (1978), Topel (1984) y Card y Levine (1994) para estimaciones empíricas de los efectos de estos subsidios implícitos sobre el desempleo agregado en los Estados Unidos.

Estas dificultades de financiamiento interactúan con las dificultades de ajuste de jornada que típicamente imponen las regulaciones laborales, impidiendo ajustes por medio de horas trabajadas más que por sobre el número de trabajadores contratados.

Todo ello implica que la empresa puede no contar con los fondos requeridos para indemnizar a un trabajador despedido o para pagar los impuestos asociados. Si los despidos ocurren justamente en momentos en los que la empresa cruza una situación financiera delicada, entonces la exigencia de estos pagos pueden incluso inducir la quiebra. Esta situación implica que los costos de despido deben ser menores que lo indicado por el caso base de firmas neutrales al riesgo, y que se deben suavizar en el tiempo, a través de mecanismos de pre-financiamiento de las eventuales obligaciones de despido. Los seguros de cesantía financiados con cotizaciones mensuales desde la contratación recogen esta dificultad.

Por el lado del trabajador, la teoría económica clásica reconoce que los trabajadores son aversos al riesgo y que por tanto valoran la protección ante el desempleo, por lo cual estarían dispuestos a recibir salarios menores. Sin embargo, ello no toma en cuenta plenamente los efectos de las restricciones crediticias sobre el bienestar de los trabajadores. En efecto, recientemente la literatura ha reconocido que los efectos de los beneficios de cesantía sobre la duración del desempleo destacados por los análisis empíricos pueden no ser el resultado de incentivos perversos a una búsqueda poco activa de empleo, sino que restricciones de liquidez que enfrentan los trabajadores cesantes. En otras palabras, la literatura típicamente interpreta la relación entre la generosidad de los beneficios y la duración del desempleo como un efecto sustitución – un cambio en el precio relativo entre ocio y consumo--. Sin embargo, los trabajadores desempleados suelen contar con poca liquidez. Luego, si los trabajadores no pueden suavizar sus gastos a lo largo de un periodo de desempleo, la provisión de beneficios de un seguro tendrá, en adición al efecto sustitución, un efecto liquidez que también afectará la intensidad de búsqueda de un nuevo empleo. Los beneficios monetarios, por tanto, elevan la duración del desempleo sólo por riesgo moral cuando los mercados crediticios son completos. Si no, habrá efectos tanto de sustitución como de liquidez (Chetty, 2006 y 2008; Card et al., 2007). Estas limitaciones

llevan a que el nivel óptimo de los beneficios de desempleo sean mayores que en el caso base.

3. Los instrumentos disponibles: de la teoría a la práctica

El análisis de la sección 2 indica que si los mercados –laboral y financiero-- fuesen completos, las empresas debiesen asegurar totalmente a los trabajadores despedidos, manteniendo íntegramente sus salarios mientras éstos permanezcan desempleados. En este contexto, los pagos que realizan los empleadores serían idénticos a los que percibirían los trabajadores.

La realidad, sin embargo, es muy distinta, y la arquitectura eficiente de un sistema de protección indica que (1) los pagos que perciben los trabajadores no necesariamente guardan relación con los costos de despido que deben asumir los empleadores; (2) la acción conjunta de ambos tipos de instrumentos –costos de despido y beneficios monetarios para los trabajadores cesantes—es eficiente; (3) los beneficios en el desempleo deben otorgar seguridad de acuerdo al riesgo de duración del empleo y a la vez proveer de incentivos para encontrar un nuevo empleo, y (4) los costos de despido deben ser suavizados en el tiempo. En esta sección abordamos la efectividad de las indemnizaciones por años de servicios, los seguros de cesantía financiados con fondos comunes y/o individuales, y los costos de despido, en lograr los objetivos de un sistema de protección ante el riesgo de la pérdida del empleo.

Indemnizaciones por años de servicio¹¹. Las indemnizaciones representan un costo de despido y permiten por tanto alinear los costos privados con los sociales que las firmas enfrentan al tomar decisiones de terminaciones laborales. Al mismo tiempo, si la pérdida que experimenta el trabajador despedido depende de su antigüedad en la empresa, entonces un sistema de IAS puede hacerse cargo de la proporcionalidad de estos costos.

¹¹ Nos referimos en esta sección a las indemnizaciones que en general paga la empresa a sus trabajadores al momento de despedir. Ellas incluyen el mecanismo de aviso anticipado.

Sin embargo, las IAS representan un mecanismo con importantes deficiencias como protector tanto de los ingresos como del empleo de los trabajadores. En efecto, las IAS representan un pago de una vez de la empresa al trabajador despedido, y se asocia al tamaño de la pérdida del trabajador como proporción de su antigüedad en la empresa. Sin embargo, no guarda relación con el riesgo de duración del desempleo, que es el nuevo riesgo que el trabajador enfrenta una vez perdido el empleo. Ello se podría resolver si el pago que realiza la firma se reparte en el tiempo, mientras dure el desempleo. Pero el monitoreo del esfuerzo de búsqueda que realiza el trabajador lo debe hacer una agencia externa, porque las empresas individuales no tienen la capacidad para seguir las acciones del trabajador cesante. Aún así, un seguro de desempleo, por su propia naturaleza, tiene una mejor capacidad de proteger al trabajador ante los riesgos de una duración del desempleo más larga de lo esperada.

Una segunda limitante de las IAS en la práctica, es que el trabajador asume también el riesgo de quiebra de la empresa, aun si la legislación de bancarrota prioriza los pagos a los empleados. De hecho, es el pago de las IAS mismas ante una situación de dificultad de la empresa la que puede empujar a ésta a la situación de quiebra. Nuevamente, ello se puede resolver con un sistema de pre financiamiento de los pagos de eventuales de indemnizaciones en cuentas de ahorro de propiedad del empleador que se utilizan para financiar los casos de despido.

Una tercera desventaja de las IAS es su impacto en la decisión de aumentar las remuneraciones. Al aumentar las remuneraciones se eleva en forma automática el pasivo contingente que representan las IAS para la empresa, haciendo más costosas las alzas salariales.

Un cuarto elemento guarda relación con el hecho de que sólo los trabajadores despedidos tienen derecho a percibir indemnizaciones. Las relaciones laborales que terminan, ya sea por mutuo acuerdo de las partes o por renuncia del trabajador, no conllevan pagos de indemnizaciones. Así, un trabajador que desea dejar el empleo puede comportarse de manera de inducir un despido para percibir indemnizaciones. De igual forma, un empleador puede tomar acciones que induzcan a un trabajador a renunciar, para no tener que despedirlo y ahorrar los costos monetarios asociados. Todo ello puede, además, llevar a la

judicialización de los procesos de término de las relaciones laborales y a una rotación laboral disminuida más allá de lo deseable, con los consecuentes efectos sobre la productividad agregada¹². Asimismo, ello lleva a los empleadores a buscar mecanismos de elusión de estos costos, a través de la informalidad y la contratación por medios no cubiertos, como lo es el empleo temporal. De hecho, se estima que la probabilidad de que los trabajadores perciban indemnizaciones es baja. Por ejemplo, MacIsaac y Rama (2001) estiman que en Perú sólo la mitad de los trabajadores con derecho a indemnizaciones las recibe. La cobertura efectiva está concentrada en los trabajadores de mayor riqueza, pues tienen una mayor probabilidad de tener un contrato por escrito y de trabajar en una empresa grande con una alta tasa de sindicalización. En Chile, la estimación alcanza a sólo un 6% de los trabajadores formales, efecto de la alta incidencia de contratos temporales y de la corta duración de los contratos, incluso la de aquéllos que son indefinidos (Consejo de Trabajo y Equidad, 2008).

En resumen, las IAS no son un buen sustituto de los beneficios de desempleo, tanto porque su capacidad para asegurar el riesgo de un periodo largo de desempleo es baja, como porque los trabajadores deben asumir además el riesgo de quiebra. Asimismo, sus beneficios pueden ser logrados con otros instrumentos –impuestos al despido, en particular,-- por lo que las IAS debiesen cumplir un rol muy limitado en el diseño de la institucionalidad de protección. Si el objeto de las IAS es que las empresas tomen en cuenta los costos que imponen sobre los trabajadores al despedir, entonces un impuesto al despido permite lograr este objetivo sin los efectos nocivos descritos más arriba.

Aún así, muchos países mantienen en su legislación la obligación de indemnizar a los trabajadores despedidos. Ello en parte obedece a la carencia de la institucionalidad que requiere un sistema de seguro de cesantía –conocer la situación de empleo de los trabajadores, capacidad para recaudar fondos y distribuir beneficios, y monitorear el proceso de búsqueda de un nuevo empleo--. Una de las limitantes para América Latina en este sentido guarda relación con la alta incidencia de la informalidad en muchas de sus economías. En todo caso, en la medida en que los países se muevan a esquemas de seguro de desempleo, será importante reducir las IAS simultáneamente. Chile, al crear su seguro

¹²De Ferranti et al. (2000) reportan los altos costos de litigación que surgen por disputas por terminación de contratos en América Latina.

de cesantía el 2002 hizo este reconocimiento, al deducir de las indemnizaciones por despido las cotizaciones que previamente hace el empleador al sistema de cuentas individuales.

La literatura empírica sobre los efectos de las indemnizaciones por despido sobre el mercado laboral es amplia, aunque se ha centrado de manera más prominente sobre las economías de Europa. Un grupo de trabajos estudia los efectos sobre el empleo, desempleo y la participación laboral, distinguiendo a veces sus efectos heterogéneos sobre los distintos grupos de trabajadores. Un segundo grupo analiza los efectos sobre los flujos de empleo. Finalmente, un tercer grupo de trabajos estudia los efectos sobre el bienestar de los trabajadores.

De acuerdo al trabajo original de Lazear (1990), las indemnizaciones en Europa elevan el desempleo y reducen el empleo y la participación laboral. Estos resultados fueron posteriormente confirmados por Addison y Texeira (2005) utilizando datos más recientes para la misma muestra de países. La relación entre seguridad laboral y menor empleo ha sido también demostrada en una serie de trabajos más actuales, por ejemplo, aquéllos de Heckman y Pagés (2004) para la OCDE y América Latina, y de Haltiwanger, Scarpetta y Vodopivec (2003) para la OCDE y algunos países en transición.

La evidencia también apunta hacia que la protección del empleo reduce los flujos y la movilidad laboral (Botero et al., 2004; Kugler y Saint-Paul, 2004; Kugler, 1999, 2004; Autor et al., 2007; Micco y Pagés, 2006; Scarpetta y Tressel, 2004). Ello contribuye a duraciones más largas del desempleo, menor reasignación y menor empleo y productividad agregadas (Caballero et al., 2004; Micco y Pagés, 2006, Restuccia et al., 2008; Bassanini et al., 2009, y Dew-Becker y Gordon, 2008).

Más allá de los efectos negativos sobre el funcionamiento de mercado laboral, Card et al. (2007) muestran que las indemnizaciones por años de servicio en Austria han permitido a los trabajadores restringidos en su liquidez enfrentar un proceso de búsqueda de un nuevo empleo más eficaz.

La evidencia específica para América Latina es limitada, posiblemente debido a la escasez de datos de calidad. Montenegro y Pagés (2004), utilizando datos para Chile, muestra que las IAS tienen una mayor incidencia relativa sobre el desempleo y el empleo informal de

mujeres, jóvenes y trabajadores de menor calificación. Ello es un efecto tanto de que las IAS protegen más a los trabajadores con mayor antigüedad en el empleo, como de que al reducir la elasticidad de los salarios ante fluctuaciones en la demanda, segregan a los trabajadores entre los que están y los que no están protegidos por la regulación. Efectos negativos, aunque no significativos, sobre el empleo femenino, de jóvenes y de adultos mayores también son reportados por la OCDE (1999). De igual forma, Bertola, Blau y Kahn (2007) estiman que esta protección tiene efectos favorables sobre el empleo masculino de trabajadores adultos en relación al de trabajadores de mayor edad.

Por último, Kugler (2004 y 2005) utiliza un análisis de diferencias-en-diferencias para estudiar los efectos de la reforma laboral colombiana de 1990 que transformó las indemnizaciones por despido en cuentas individuales para financiar indemnizaciones a todo evento. Las indemnizaciones a todo evento reducen la incertidumbre respecto de si los pagos por despido se realizarán y por tanto los trabajadores debiesen estar dispuestos a percibir menores salarios asumiendo una parte de los costos de estos ahorros. La capacidad para traspasar estos costos a salarios depende tanto de la impaciencia de los trabajadores como de la incidencia del salario mínimo y de otros acuerdos salariales al interior de las empresas. Kugler (2004) obtiene efectos modestos sobre el desempleo (una reducción de 0.15 por ciento)¹³, mientras que Kugler (2005) estima un traspaso a salarios entre el 60% y el 80% del nuevo costo laboral.

Seguro de cesantía y su financiamiento. El otorgamiento de beneficios monetarios a los trabajadores que pierden su empleo debe ser un elemento fundamental de la institucionalidad laboral. Con ello se puede enfrentar directamente ambos riesgos, el de perder el empleo de manera involuntaria y el de enfrentar un periodo de cesantía más largo de lo esperado.

Existe acuerdo en la literatura de que para promover un proceso de búsqueda eficiente de un nuevo empleo es importante que los beneficios reemplacen parcialmente el salario

¹³ La reforma que transformó las IAS en cuentas de ahorro individual en Austria elevó la cobertura de los pagos, pero no tuvo efectos significativos sobre la movilidad laboral según Hofer, Schuh y Walch (2011).

perdido. También existe acuerdo en que una duración limitada y una tasa de reemplazo que dependa inversamente de la duración del desempleo deben ser parte del diseño de los beneficios.

Sin embargo, las economías del mundo utilizan mecanismos diversos para el financiamiento de los beneficios. Para efectos del diseño y los incentivos, es particularmente relevante si el financiamiento proviene de cuentas individuales de propiedad del trabajador o de fondos de carácter general. Para analizar la efectividad de estos mecanismos en proveer seguridad de manera socialmente eficiente, es importante considerar una serie de elementos del contexto (Fajnzylber y Repetto, 2009).

Un elemento es el tamaño del impacto del desempleo en el hogar. De acuerdo a estadísticas recopiladas por el BID (BID, 2003), más del 70% de los trabajadores en América Latina sólo cuenta con los ingresos de su empleo. Un segundo elemento es la duración del desempleo. De acuerdo al BID (2003) y a las estadísticas de la OCDE, en promedio un 36% del nivel de desempleo en América Latina se relaciona a eventos de corta duración – un mes o menos--. En cambio, en un 11% de los casos se trata de situaciones en las que el trabajador demora un año o más en encontrar un nuevo empleo. Estas cifras son muy similares a las de Estados Unidos, donde un 40% del desempleo es de corta duración, mientras que un 7% es de larga. En Europa, en cambio, la participación de eventos de corta y larga duración es muy distinta, siendo de un 11% y un 42%, respectivamente. Ciertamente los programas de protección social interactúan con el mercado laboral y afectan su desempeño. En efecto, la mayor persistencia del desempleo en Europa guardaría relación con los menores incentivos al esfuerzo del trabajador cesante que conlleva un sistema de seguro de desempleo generoso y sin un monitoreo efectivo (Nickell y Layard, 1999).

Un tercer elemento a tener en cuenta es cuán idiosincrásico o sistemático es el desempleo en los distintos grupos sociales. Existe gran heterogeneidad en la probabilidad de perder el empleo y de encontrar otro en la población. Típicamente, las mujeres, los jóvenes y los de menor educación tienen una mayor incidencia del desempleo.

Estas consideraciones implican que si el riesgo de perder el empleo es alto, así como también su duración, la capacidad de acumular fondos de manera individual por parte de los trabajadores será limitada, e igualmente limitada será la protección que sus ahorros pueden proveer. Esta mayor dificultad de acumulación de recursos suficientes es más alta entre los trabajadores que exhiben una mayor rotación laboral. Asimismo, si los ahorros están invertidos en el sistema financiero, los trabajadores no sólo deben asumir el riesgo de la capacidad de cotización, sino también el de la rentabilidad.

Así, para evitar caídas bruscas en los ingresos, se necesitaría complementar las cuentas de capitalización con otros recursos, los que pueden ser estatales o préstamos contra acumulación futura. Los seguros que agrupan los fondos de todos los trabajadores cubiertos permiten de este modo otorgar un buen nivel de protección. Incluso, como su financiamiento funciona muchas veces como el de un sistema de reparto, el *pooling* de riesgos también incluye a diversas generaciones. En general, si el desempleo es un evento de baja probabilidad, si trae asociada una gran pérdida o si los riesgos individuales no están correlacionados, entonces el seguro provisto por el Estado es preferible a uno provisto de manera individual.

Un elemento adicional a considerar al diseñar un sistema de protección es la importancia relativa de los problemas de riesgo moral antes descritos, pues los trabajadores pueden, con sus acciones, afectar la probabilidad de perder el empleo y la de encontrar uno nuevo. Los incentivos a ello ciertamente dependen de la generosidad del sistema y de si las reglas de otorgamiento de beneficios llevan a los trabajadores a internalizar completamente o no los costos de su bajo esfuerzo. Por ejemplo, un sistema en el que los trabajadores con empleo financian los beneficios de los trabajadores sin empleo genera subsidios implícitos y externalidades, en el sentido de que los cesantes no toman en cuenta los costos sociales del desempleo y por tanto buscan un trabajo nuevo de manera subóptima (Orszag y Snower, 2002). Una extensa literatura empírica ha demostrado la correlación entre tasas de desempleo, su duración y la tasa de reemplazo de los beneficios del sistema (Nicholson y Needels, 2006).

Los seguros basados en ahorro individual, por tanto, quedan exentos de este problema, pues costos y beneficios están ligados a nivel individual. Ello depende crucialmente de que los

trabajadores perciban las cotizaciones al seguro como un beneficio diferido en el tiempo y no como un impuesto. En el caso del sistema de pensiones chileno de capitalización individual, Cox-Edwards y Edwards (2002) estiman que los trabajadores valoran en el margen sólo la mitad de sus contribuciones obligatorias a estas cuentas de ahorro de su propiedad. Es posible, sin embargo, que las cotizaciones para un seguro de desempleo sean valoradas en mayor medida toda vez que la ocurrencia del desempleo es un evento más cercano en el tiempo para el trabajador típico que el retiro. Reyes, Van Ours y Vodopivec (2010) presentan evidencia consistente con una mayor internalización por parte de los trabajadores de sus fondos en cuentas individuales que en el Fondo Solidario del seguro de cesantía chileno.

Alternativamente, como ya hemos discutido, los efectos adversos del riesgo moral pueden atenuarse si la institucionalidad del seguro incorpora un sistema de monitoreo de los esfuerzos del trabajador desempleado que condicione la entrega de beneficios en una búsqueda activa. En otras palabras, los problemas de riesgo moral desaparecen si a un costo razonable, el esfuerzo del trabajador puede ser observado.

En resumen, un sistema basado en cuentas individuales tiene ciertas ventajas para las economías en vías de desarrollo, que tienen una institucionalidad débil y altas tasas de informalidad, que dificultan la capacidad de monitorear las acciones de un trabajador desempleado. En adición, como los fondos son de propiedad de los trabajadores, pueden otorgarse beneficios a todo evento, incluso ante el caso de una renuncia, favoreciendo la movilidad laboral y el empleo.

Sin embargo, la capacidad para otorgar una protección eficaz ante el riesgo del desempleo es baja y por tanto requiere del complemento de fondos generales. Al mismo tiempo, es relevante que el mercado financiero ofrezca los instrumentos adecuados en riesgo, rentabilidad y liquidez en los que se invertirían los fondos individuales, y que el Estado supervise eficientemente la administración de esos fondos toda vez que ellos pueden ser expuestos a conflictos de interés y la posibilidad de quiebras.

En cuanto a la literatura empírica sobre los efectos de los seguros de cesantía sobre el comportamiento de los trabajadores, Ehrenberg y Oaxaca (1976) fue el primer estudio en

correlacionar las tasas de reemplazo con la duración del desempleo. Usando datos para Estados Unidos, los autores estiman que aumentos de 10 puntos porcentuales en los beneficios de desempleo elevan la duración del desempleo entre media y una semana. Los trabajos posteriores obtienen resultados similares, con una elasticidad de la duración del desempleo en respuesta a las tasas de reemplazo entre 0.4 y 0.8.¹⁴

Los efectos de la duración de los beneficios sobre la duración del empleo también han sido extensamente analizados en la literatura. Los resultados de Meyer (1990), Katz y Meyer (1990), Lalive y Zweimuller (2004) y Lalive et al. (2006), por ejemplo, muestran que el agotamiento de los beneficios tienen un efecto relevante sobre la probabilidad de que el trabajador cesante tome un nuevo empleo.

Esta literatura ha asociado sus resultados a los efectos sobre el riesgo moral que los beneficios de los seguros conllevan. Sin embargo, los resultados de Chetty (2006) sugieren que ellos también pueden deberse al limitado acceso al crédito que tienen los trabajadores, en particular aquéllos sin empleo. Chetty (2006, 2008) utiliza datos para EEUU y estima que la recepción de beneficios de cesantía afecta la duración del desempleo sólo de los trabajadores que están restringidos en su liquidez. Así, los efectos estimados de la generosidad del sistema no se deben necesariamente a riesgo moral en la búsqueda de empleo, sino también a limitaciones en el acceso al mercado del crédito.

Respecto de la forma en que se financian los beneficios, la introducción de un seguro de cesantía primordialmente basado en cuentas individuales en Chile tuvo un efecto sobre los tipos de empleo que toman los trabajadores. En efecto, de acuerdo a Reyes (2011), redujo la incidencia del empleo por cuenta propia, elevando la probabilidad de poseer un contrato, sin cambios en el perfil general de riesgo de los empleos en la economía. De acuerdo a Reyes (2011) ello puede deberse a que el sistema basados en cuentas individuales no cambia la percepción del riesgo de desempleo y de pérdida de ingresos de los trabajadores.

Ferrada (2011), por su parte, estima que la duración de los beneficios en el sistema de cuentas individuales chileno también tiene un efecto sobre la probabilidad de tomar un nuevo empleo. Si los recursos en las cuentas individuales son internalizados como propios

¹⁴ Ver Nicholson y Needels (2006) para una revisión reciente de la literatura.

por los trabajadores, entonces este resultado es consistente con la tesis de Chetty (2006) sobre la relevancia de las restricciones de liquidez en las decisiones de empleo de los trabajadores más allá del riesgo moral. Alternativamente, es posible que las cuentas individuales no reduzcan los problemas de información asimétrica toda vez que los trabajadores no distinguen los recursos provenientes de sus cuentas individuales de los provistos por el Fondo Solidario, el componente de reparto del sistema. De hecho, los resultados en Fajnzylber, Huneus y Repetto (2009) muestran que las altas tasas de descuento de los beneficiarios del seguro de cesantía, implícitas en sus decisiones, hacen que para los trabajadores desempleados los recursos provenientes de las distintas formas de financiamiento sean indistinguibles. Sin embargo, Reyes, van Ours y Vodopivec (2010) obtienen efectos significativos sobre los patrones de reemplazo de la elegibilidad al y del uso del Fondo Solidario, lo que podría, en todo caso, deberse a un efecto de selección.

Impuestos al despido. Los impuestos al despido son pagos que los empleadores realizan al Estado al momento de terminar unilateralmente la relación laboral. Son así distintas de las indemnizaciones y el aviso anticipado, pues estos últimos son pagos que la firma realiza directamente a los trabajadores despedidos. El objeto de estos impuestos es el de alinear los costos privados que las empresas enfrentan al despedir con sus costos sociales, y no el de proveer recursos al trabajador cesante.

Desde una perspectiva dinámica, los impuestos al despido, al igual que las IAS, reducen las terminaciones unilaterales de las empresas, pero a la vez reducen los flujos de empleo en el mercado laboral. En neto, el efecto sobre el nivel de desempleo, por tanto es ambiguo, pero no así su efecto sobre la duración del desempleo, la cual debiese elevarse debido a la menor creación de empleo.

La literatura empírica que analiza los efectos de los costos de despido está entrelazada con la literatura sobre las IAS. En términos generales, la literatura resume las herramientas hacia la protección del empleo en un único indicador que contiene información sobre el aviso anticipado, las indemnizaciones por despido y los impuestos al despido. Desde el punto de vista del empleador, los efectos de todos estos costos pueden ser similares, pero

no lo son desde el punto de vista del trabajador pues los impuestos al despido no son percibidos directamente por ellos. Luego, los efectos sobre la economía no son necesariamente los mismos.

Teniendo esto en mente, la literatura muestra que en el corte transversal de países, existe una correlación entre los flujos de empleo y estos índices de protección, así como entre la duración del desempleo y la protección (Lazear, 1990; OCDE, 1999; Addison y Teixeira, 2005; Bertola, 2005; Nickell, Nunziata y Ochel, 2005, entre otros).

La literatura que estudia los efectos de costos de despido que no representan pagos directos a los trabajadores se concentra en el análisis del mercado laboral de los Estados Unidos. Anderson y Meyer (2000) analiza la introducción en 1984 del *experience rating* en estado de Washington como forma de financiamiento del seguro de cesantía. El trabajo aprovecha la variación que ello generó en los costos de despido a través de firmas. Sus resultados indican que elevar la tasa de impuesto al despido de 0 a 1 reduciría la tasa de despido entre un 10% y un 33%. Sus resultados también sugieren que bajo *experience rating*, la estacionalidad del empleo se suaviza.

Asimismo, una serie de trabajos analizan los efectos de la introducción del requisito de “causal justa” para justificar un despido en los Estados Unidos, el que redujo la discreción con la que los empleadores pueden despedir, exponiéndolos a eventuales costos de litigación. De acuerdo a Kugler y Saint Paul (2004) esta provisión legal redujo las probabilidades de reemplazo de los trabajadores en los estados afectados, en particular de aquellos no sindicalizados y con menor experiencia laboral. Similares resultados obtiene Autor et al. (2004). Autor (2003), por su parte, estima que estos nuevos costos de despido elevaron la contratación de servicios temporales.

De forma similar, la introducción de leyes que protegen el empleo de los discapacitados (el *Americans with Disabilities Act* de 1990) redujo la tasa de contratación de estos trabajadores en las firmas afectadas por la legislación (Acemoglu y Angrist, 2001).

En resumen, esta literatura sugiere que los costos de despidos son efectivos en reducir los flujos desde el empleo, pero que a la vez reducen la tasa de contratación de los trabajadores potencialmente cubiertos.

4. El mercado laboral y la protección para el desempleo en América Latina

La discusión de las secciones anteriores sugiere que existen interacciones importantes entre la regulación del despido y la protección de ingresos en el desempleo, y el funcionamiento del mercado laboral –tasas de empleo, nivel de rotación y duración tanto del empleo como del desempleo, entre otras medidas--. Por tanto, es difícil identificar la magnitud del riesgo que se desea proteger y la efectividad de los instrumentos existentes en conseguir esa labor. Con ello en mente, en esta sección describimos el funcionamiento de los mercados del trabajo en América Latina, algunas veces en contraposición con aquéllos de países de mayor nivel de desarrollo. También describimos las herramientas institucionales que las diversas economías ofrecen a sus trabajadores. En la sección que sigue sugerimos diversos caminos que América Latina puede seguir para moverse hacia sistemas que mejor combinen eficiencia en el mercado laboral con protección para los trabajadores.

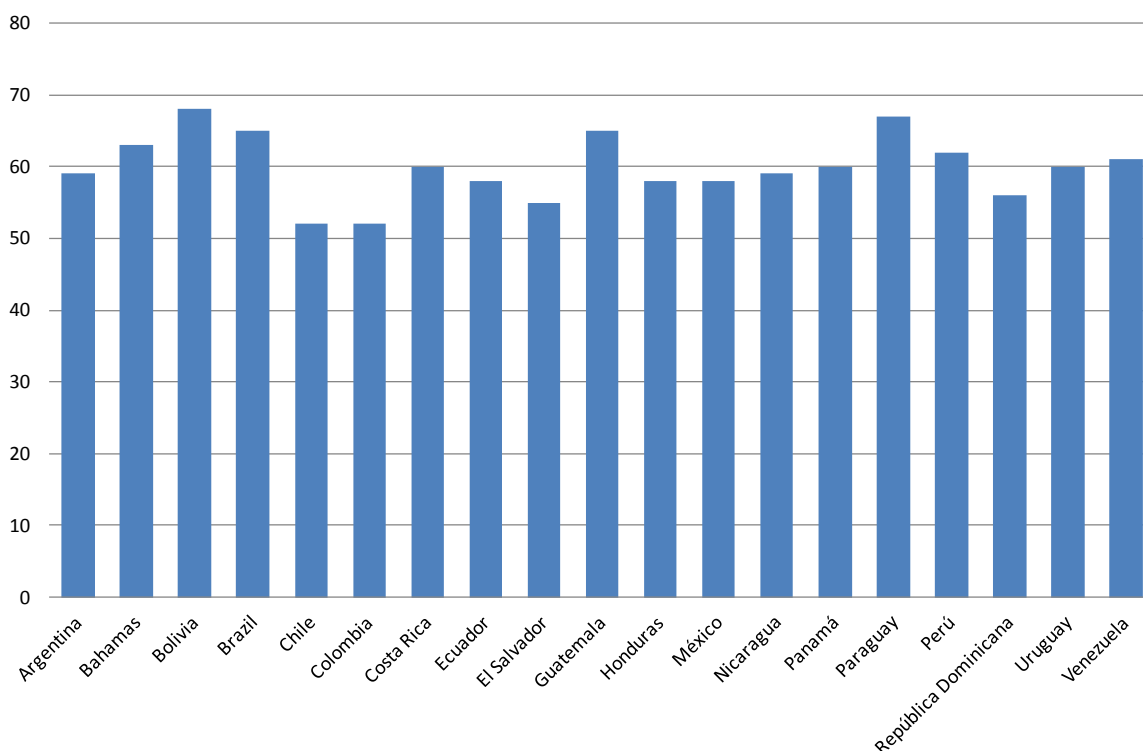
i. El mercado laboral

El Gráfico 2 presenta las tasas de empleo en las economías de América Latina, definidas como la fracción de la población de 15 años o más que posee un empleo, de acuerdo a las estadísticas del Banco Mundial. Estas tasas fluctúan a través de países, desde un 52% en Colombia y Chile a un 67% y 68% en Paraguay y Bolivia, respectivamente. La tasa promedio de empleo en la región (60%) se compara favorablemente con la tasa media en los países de la OCDE (56% excluyendo a los países latinoamericanos miembros de esta organización)¹⁵.

El nivel de empleo y sus cambios en el tiempo no pueden, sin embargo, capturar toda la dinámica que sucede en la economía. Desde Davis y Haltiwanger (1992) una creciente literatura ha mostrado que los cambios netos en empleo esconden altos niveles de rotación de empleados y puestos de trabajo entre sectores y empresas. Si bien ello está en la fuente de crecimiento de la productividad de las economías, los trabajadores desplazados pueden tomar tiempo en encontrar un nuevo empleo.

¹⁵ En el G-7, la media alcanza el 55%, mientras que en los países nórdicos, el 59.6%.

Gráfico 2. Tasas de Empleo en América Latina, 2009
(empleo como % de población de 15 años y más, Banco Mundial)



El Cuadro 1 presenta datos de flujos de empleo para diversas economías, incluyendo otras de nivel de desarrollo superior al de América Latina. Los datos muestran altas tasas de creación y destrucción de empleos con niveles de rotación muy superiores a las tasas de creación neta de empleo. Es interesante notar que todas estas tasas, sin embargo, son similares entre las diversas economías consideradas.

Por su parte, el Cuadro 2 presenta estadísticas comparativas sobre el desempleo. El Cuadro muestra información respecto tanto del nivel de desempleo como de su composición, de acuerdo a recopilaciones del Banco Mundial. La tasa de desempleo agregada en América Latina es levemente más alta que en los países de la OCDE, e incluso el desempleo masculino es menor en la región. En contraposición, las tasas de desempleo femenino en las economías latinoamericanas son 3 puntos más altas que en sus pares de mayor desarrollo. Asimismo, de acuerdo a las estadísticas, los jóvenes latinoamericanos y los trabajadores de menor calificación también experimentan una mayor vulnerabilidad a la cesantía que trabajadores de iguales características en la OCDE.

Cuadro 1. Flujos Medios de Empleo

	Creación de Empleo	Dstrucción de empleo	Cambio Neto	Rotación
América Latina ^a	0.148	0.140	0.008	0.288
OECD ^b	0.127	0.127	0.000	0.254
Todas las economías ^c	0.147	0.131	0.016	0.278

Fuente: Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger (2010).

a. Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

b. Alemania, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

c. Incluye, además, a Estonia, Hungría, Latvia y Eslovenia.

Cuadro 2. Desempleo (promedio 2005-2009)

	América Latina y el Caribe	OCDE
Tasa de desempleo (%)		
Total	7.5	6.5
Hombres	6.0	6.4
Mujeres	9.6	6.6
Jóvenes (15-24 años) ^a	14.6	12.9
Fracción del desempleo total (%)		
Baja calificación ^b	51.4	35.9

Fuente: Banco Mundial

a. 2007-2008.

b. Trabajadores con educación primaria solamente; 2005-2006.

Otra diferencia sustancial que marca a los mercados laborales latinoamericanos en relación a los de economías de nivel de desarrollo superior es la incidencia de la informalidad. Ello es de suma relevancia pues las principales herramientas de protección suelen ser organizadas en torno a programas contributivos de participación obligatoria para los trabajadores dependientes formales. La informalidad y el auto empleo no sólo dificultan que el Estado recaude contribuciones desde estos empleos, sino que también impide determinar cuándo el trabajador ha perdido su empleo. Es por esto último que si bien los sistemas de pensiones suelen cubrir a los trabajadores independientes –alcanzar la edad de retiro es un evento medible--, los sistemas de seguro de desempleo no.

Lamentablemente, no existen estimaciones públicas de la incidencia de informalidad en países desarrollados. Sin embargo, los datos para América Latina, presentados en el Cuadro 3 sugieren que éste es un problema de gran magnitud en la región, aun cuando existe importante heterogeneidad a través de países.

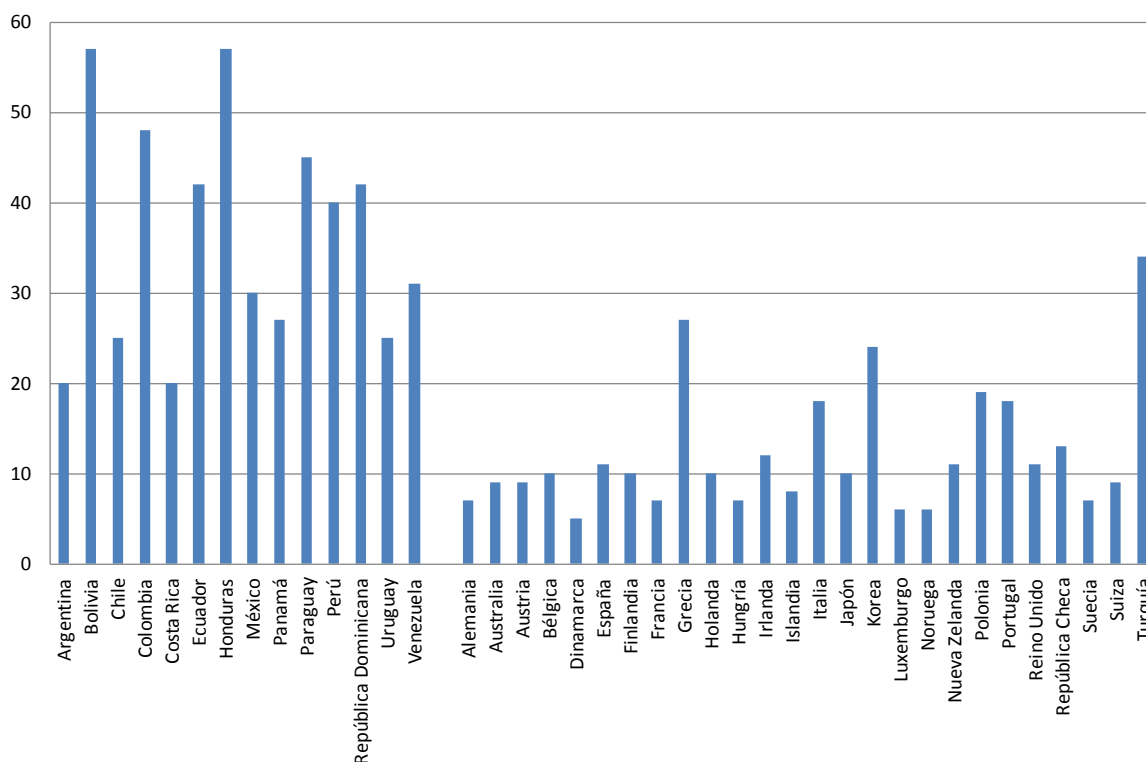
Cuadro 3. Cobertura de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe
(fracción de los trabajadores ocupados que cotizan)

	Total nacional	Total zonas urbanas	Total zonas rurales	Sector urbano formal	Sector urbano informal asalariado	Sector urbano informal no asalariado	Total hombres	Total mujeres
Argentina (2002, zonas urbanas)	...	56.0	...	68.5	22.7	...	59.0	52.5
Bolivia (2002)	14.5	21.2	4.6	42.8	6.8	10.4	13.8	15.4
Brasil (2001)	47.8	54.3	17.4	78.3	34.4	17.1	48.4	47.0
Chile (2003)	64.9	67.0	48.8	81.6	50.8	20.7	66.6	62.1
Costa Rica (2002)	65.3	68.2	60.5	87.7	43.3	35.0	68.5	59.3
El Salvador (2001)	32.9	43.4	14.5	78.5	10.9	11.0	30.9	35.9
Guatemala (2002)	17.8	31.1	8.5	63.6	10.0	0.3	18.4	16.7
México (2002)	55.1	64.8	30.8	81.9	25.5	...	52.9	59.1
Nicaragua (2001)	18.3	25.1	7.6	53.8	7.4	1.3	16.3	21.9
Panamá (2002)	53.8	66.6	29.3	88.4	36.5	26.4	48.6	63.4
Paraguay (2000)	13.5	20.2	5.0	48.9	4.1	0.8	13.1	14.2
Perú (2001)	13.0	18.7	2.6	43.8	3.8	3.2	15.0	10.4
República Dominicana (2002)	44.7	48.0	32.7	52.6	14.8	...	43.4	46.6
Uruguay (2002, zonas urbanas)	...	63.8	...	88.2	43.9	24.7	63.6	64.0
Venezuela R.B. (2002)	61.5	75.5	19.9	...	58.0	67.1
Promedio simple	38.7	45.4	21.9	68.2	21.7	13.5	40.6	41.7

Fuente: CEPAL (2006).

Una medida alternativa de esta vulnerabilidad y que permite comparaciones más amplias a través de países se presenta en el Gráfico 3: la fracción de los trabajadores ocupados que laboran por cuenta propia, además de quienes trabajan como familiares sin remuneración. Las estadísticas del Banco Mundial muestran las enormes brechas existentes entre los mercados laborales de la región comparados con los de países de desarrollo superior. En efecto, en América Latina ningún país exhibe tasas de vulnerabilidad así medidas menores al 20%, mientras que en la OCDE, sólo Corea, Grecia y Turquía tienen tasas mayores al 20%. Incluyendo estas tres economías, la media en la OCDE alcanza al 12.2%, mientras que en América Latina es del 36.4%.

Gráfico 3. Vulnerabilidad en el Empleo, 2009
 (% de empleados por cuenta propia o familiares sin remuneración, Banco Mundial)



ii. Los mecanismos de protección

Para evaluar la protección que los trabajadores perciben hoy en América Latina, sería útil conocer mediciones de los ajustes que deben hacer los hogares al perder fuentes relevantes de ingreso, como lo es el despido del proveedor principal de ingresos. Por ejemplo, sería ideal establecer cuánto se ajusta el consumo de un hogar por cada peso de ingreso que se pierde en el desempleo, y de cómo aportan otras fuentes de ingresos ante estos casos. Lamentablemente, al menos de acuerdo a nuestro conocimiento, existen escasos trabajos para América Latina que reporten el grado de protección con el que hoy cuentan los trabajadores ante el desempleo y sus fuentes. Para Chile, los resultados de Cowan y Micco (2005), utilizando información de los hogares en la CASEN 2003, muestran que los ingresos de los hogares cuyo jefe está desempleado son alrededor de un 40% menores que los de los hogares cuyo jefe tiene un empleo, luego de corregir por diferencias sociales y demográficas. Esta cifra sugiere que el ajuste en consumo es probablemente muy significativo.

En cuanto a seguros de cesantía, muchos países de América Latina no poseen un sistema público de seguro para el desempleo. Por ejemplo, los trabajadores en Bolivia, Costa Rica, Panamá y Perú sólo cuentan con un sistema de indemnizaciones por despido. Asimismo, en El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Paraguay, los trabajadores que pierden su empleo tampoco pueden acceder a beneficios otorgados por un sistema público de seguro.

El cuadro 4 a continuación describe las características esenciales de los seguros de desempleo en América Latina, en contraste con los de la OCDE. Una serie de diferencias llama la atención. La primera es la mayor cobertura legal de los seguros en los países desarrollados, que suele incluir no sólo a los trabajadores del sector privado. La segunda es la mayor generosidad de sus beneficios, en especial en cuanto a su duración. Finalmente, entre las economías latinoamericanas destaca la mayor prevalencia de sistemas que se financian, al menos parcialmente, con cuentas individuales, como es el caso de Brazil, Chile, Colombia, Ecuador y México (*versus* sólo Austria entre los países desarrollados).

Cuadro 4. Características de los Seguros de Desempleo en América Latina y la OCDE

	Financiamiento			Tasa de reemplazo	Beneficios		Duración	Cobertura
	Trabajador	Empleador	Estado		Mínimo	Máximo		
América Latina								
Argentina	-	0.89%-1.11%	Déficit	50% del salario más alto en 6 meses	Sí	Sí	4-12 meses	Empleados del sector privado, incluidos temporales
Brazil ^{a,c}	-	-	Total	80%	Sí	Sí	3-5 meses	Empleados del sector privado, de casa particular y pescadores
Chile ^{b,c}	0.60%	2.4%-3%	Contribución fija anual	50% decreciente Pago de suma alzada equivalente a un mes de salario por año	Sí	Sí	1-5 meses	Empleados del sector privado, incluidos temporales
Colombia ^c	-	8.30%	-	Pago de suma alzada	No	No	-	Empleados
Ecuador ^{c,d}	2.00%	1%	Subsidio	Depende de acumulación y número de contribuciones	No	No	-	Empleados
Mexico ^c	Integrado a Seguridad Social		Sí		Sí	No	-	Sí
Uruguay			Total	50%	Sí	Sí	6 meses	Empleados de la industria, comercio, casas particulares y sector rural
Venezuela R.B.	0.5%-2.5%	2%	Subsidio	60%		Sí	5 meses	Empleados incluyendo por cuenta propia
OCDE								
Alemania	1.40%	1.40%	Déficit	67%		Sí	6-24 meses	Empleados
Austria ^g	3%	3%	Déficit	55%	Sí	Sí	13 meses	Empleados
Bélgica	0.87%	1.46%	Déficit	60% decreciente	Sí	Sí	Características individuo	Empleados
Canadá	1.73%	2.42%	-	55%	Sí	Sí	3.5-11.25 meses	Empleados
Dinamarca	8%	-	Subsidio	90%	Sí	Sí	1-48 meses	Empleados, incluyendo cuenta propia
España	1.55%-1.6%	5.5%-7.7%	Subsidio	70%-60%	Sí	Sí	4-24 meses	Empleados privados
Estados Unidos	-	6.2% creciente	Presta a los Estados ^e	50%		Sí	6.5 meses	Empleados
Finlandia	0.2%-0.4%	0.75%-2.95%	Déficit	Base de acuerdo al salario + %variable		Sí	16.5 meses	Empleados, incluyendo cuenta propia
Francia	2.40%	4%	Total	57.2%-75%		Sí	24 meses	Empleados
Holanda	3.50%	4.75%	-	75%-70%	Sí	Sí	1-38 meses	Empleados
Inglaterra	2%-10%	2%-10%	Sí	Suma fija por edad		Sí	6.5 meses	Empleados
Italia	0%-3%	1.61%-2.8%	Costos administrativos	60% decreciente	Sí	Sí	8 meses	Empleados
Luxemburgo	Impuesto Voluntario	-	Total	80%	Sí	Sí	24 meses	Empleados, incluyendo cuenta propia
Nueva Zelanda	-	-	Total	Suma fija por edad	Sí	Sí	Sin límite	Empleados
Portugal ^f	1.80%	1.80%	-	65%	Sí	Sí	24-72 meses	Empleados
Suecia	-	-	Subsidio	Monto fijo según hrs. trabajadas	Sí	Sí	10 meses	Empleados
Suiza	1%	1%	Subsidio	89%-70%	Sí	Sí	8.6-17.3 meses	Empleados

Fuente: *Social Security Programs Throughout the World*, Social Security Administration, Estados Unidos (2008-2009 y 2010-2011).

a. Además las empresas deben ahorrar un 8% de la remuneración para una cuenta individual para desempleo, matrimonio, retiro y otras contingencias.

b. Beneficios y pagos dependen de si el contrato es temporal o permanente. Las contribuciones se ahorran en cuentas individuales complementadas con un Fondo Solidario en caso de despido y baja acumulación.

c. Con al menos un componente de financiamiento basado en ahorro individual.

d. También cubre invalidez y sobrevivencia.

e. Ingresos federales financian la administración de programas estatales, préstamos a estados para pagos de beneficios de desempleo o para financiar extensiones de beneficios.

f. Integrado a otros beneficios de seguridad social. De la contribución total de 34.75%, un 5.22% financia beneficios de desempleo.

g. Cuenta además con un sistema de cuentas de capitalización individual a todo evento para el desempleo financiadas con un aporte del trabajador del 1.53%.

Estas diferencias en cobertura y generosidad en los programas de desempleo público cambian de signo cuando se trata de pagos por despido que perciben los trabajadores desde las empresas. Los datos en los Cuadros 5 y 6 a continuación muestran los pagos que las regulaciones de Latinoamérica y de la OCDE exigen al momento del despido.

El Cuadro 5 mide el costo, en semanas de salario, del aviso anticipado. Las cinco primeras columnas evalúan este costo según la duración de la relación laboral que cesa, de acuerdo a los datos recopilados por el *Doing Business* 2011 del Banco Mundial. Sólo algunos países de América Latina exigen este pago, mientras que prácticamente todos los miembros de la OCDE incorporan el requisito de notificación anticipada en su regulación. La última columna contiene el valor descontado que espera pagar un empleador al momento de contratar debido a este requisito según Heckman y Pagés (2004).¹⁶

El Cuadro 6 muestra la fuerte preponderancia de las indemnizaciones por despido en las leyes latinoamericanas comparadas tanto con la OCDE como con la relevancia de los seguros de desempleo en la región. Si en promedio un trabajador despedido luego de un año en el empleo puede esperar recibir 4,9 semanas de salario como indemnización en América Latina, en la OCDE sólo recibe 2,5 semanas. Si el trabajador fue despedido luego de 5 años, los pagos medios son 18,8 y 5,9 salarios semanales, respectivamente, y se elevan a 34,6 y 10 salarios si el despido ocurre a los 10 años de la relación laboral.

Cabe destacar, sin embargo, que las estadísticas contenidas en estos cuadros no toman en consideración otros costos que enfrentan los empleadores ante el despido, por ejemplo, impuestos al despido como en Estados Unidos, o costos de litigación.

¹⁶ Heckman y Pagés (2004) usan la rotación laboral de Estados Unidos para hacer sus estimaciones. Sus datos base corresponden a 1999, por tanto pueden no guardar relación con los del Banco Mundial en todos los casos.

Cuadro 5. Costo en Semanas de Salario del Aviso Anticipado

	Aviso anticipado según duración de la relación laboral Banco Mundial, Doing Business 2011					Valor descontado esperado Heckman y Pagés (2004)
	9 meses	1 año	5 años	10 años	20 años	
América Latina						
Argentina	4.3	4.3	8.7	8.7	8.7	3.4
Bahamas	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	NA
Bolivia	NA	NA	NA	NA	NA	7.6
Brazil	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	2.5
Chile	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	2.5
Colombia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3
Costa Rica	2.1	4.3	4.3	4.3	4.3	4.5
Ecuador	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	2.5
El Salvador	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Guatemala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	NA
Honduras	2.0	4.3	8.7	8.7	8.7	2.5
México	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
Nicaragua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
Panamá	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
Paraguay	5.0	5.0	7.5	10.0	15.0	2.9
Perú	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
República Dominicana	2.0	4.0	4.0	4.0	4.0	2.5
Uruguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Venezuela	NA	NA	NA	NA	NA	4.0
Promedio simple	1.7	2.1	2.7	2.9	3.3	2.6
OECD (excepto América Latina)						
Alemania	4.0	4.0	8.7	17.3	26.0	4.9
Australia	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.2
Austria	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.6
Bélgica	4.0	4.0	6.0	8.0	16.0	7.4
Canadá	1.0	5.0	8.0	8.0	8.0	2.6
Dinamarca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4
España	4.3	2.1	2.1	2.1	4.3	2.5
Estados Unidos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Finlandia	2.0	4.3	8.7	17.3	26.0	6.9
Francia	4.3	4.3	8.7	8.7	8.7	4.2
Grecia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Holanda	4.3	4.3	8.7	13.0	17.3	3.8
Hungría	4.3	4.3	6.4	7.9	12.9	3.7
Irlanda	1.0	2.0	4.0	6.0	8.0	1.9
Islandia	4.3	4.3	13.0	13.0	13.0	NA
Italia	6.5	6.5	8.7	10.8	10.8	2.6
Japón	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	2.5
Korea	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	2.5
Luxemburgo	8.7	8.7	17.3	26.0	26.0	NA
Noruega	4.3	4.3	8.7	13.0	13.0	3.8
Nueva Zelanda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Polonia	4.3	4.3	13.0	13.0	13.0	5.2
Portugal	2.1	4.3	8.6	10.7	10.7	5.1
Reino Unido	1.0	1.0	5.0	10.0	12.0	3.1
República Checa	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	NA
Suecia	4.3	4.3	13.0	26.0	26.0	7.7
Suiza	4.3	8.7	8.7	13.0	13.0	5.4
Turquía	4.0	4.0	8.0	8.0	8.0	4.2
Promedio simple	3.4	3.9	6.7	9.1	10.6	3.8

Fuentes: Banco Mundial, base de datos "Doing Business 2011". Supone que un mes es equivalente a 4.3 semanas. Heckman y Pagés (2004), para el año 1999. Datos originales expresados en meses, multiplicados por 4.3 para hacerlos equivalentes a semanas. Las estimaciones suponen la rotación laboral de EEUU.

Cuadro 6. Costo en Semanas de Salario de Indemnizaciones por Despido

	Indemnización por despido según duración de la relación laboral Banco Mundial, Doing Business 2011					Valor descontado esperado Heckman y Pagés (2004)
	9 meses	1 año	5 años	10 años	20 años	
América Latina						
Argentina	4.3	4.3	21.7	43.3	86.7	9.5
Bahamas	1.5	2.0	10.0	20.0	24.0	NA
Bolivia	NA	NA	NA	NA	NA	12.8
Brazil	1.2	1.7	8.3	16.6	33.3	52.8
Chile	0.0	4.3	21.7	43.0	47.7	12.0
Colombia	4.3	4.3	15.7	30.0	58.6	57.2
Costa Rica	2.0	2.8	15.2	25.1	25.1	11.2
Ecuador	13.0	14.1	27.1	54.2	108.3	56.4
El Salvador	3.2	4.3	21.4	42.9	85.7	12.8
Guatemala	3.8	5.1	25.3	50.6	101.1	NA
Honduras	3.3	4.3	21.7	43.3	86.7	12.6
México	14.1	14.6	21.4	30.0	47.1	11.0
Nicaragua	3.3	4.3	18.8	21.7	21.7	8.5
Panamá	3.0	4.0	19.0	34.0	44.0	12.2
Paraguay	2.1	2.1	10.7	42.9	85.7	6.4
Perú	0.0	2.9	14.3	17.1	17.1	58.5
República Dominicana	2.4	3.8	20.9	41.8	83.6	9.3
Uruguay	5.2	5.2	26.0	31.2	31.2	9.6
Venezuela	NA	NA	NA	NA	NA	34.4
Promedio simple	3.9	4.9	18.8	34.6	58.1	22.8
OECD (excepto América Latina)						
Alemania	0.0	2.2	10.8	21.7	43.3	0.0
Australia	0.0	4.0	10.0	12.0	12.0	4.3
Austria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0
Bélgica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Canadá	0.0	0.0	5.0	10.0	20.0	0.8
Dinamarca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
España	2.1	2.9	14.3	28.6	52.0	11.1
Estados Unidos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Finlandia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Francia	0.0	0.9	4.3	8.7	23.1	1.6
Grecia	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	5.8
Holanda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hungría	0.0	0.0	8.7	13.0	21.7	3.1
Irlanda	0.2	0.7	2.6	5.0	9.8	2.5
Islandia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	NA
Italia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.3
Japón	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Korea	0.0	4.3	21.7	43.3	86.7	12.8
Luxemburgo	0.0	0.0	4.3	8.7	26.0	NA
Noruega	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nueva Zelanda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Polonia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Portugal	13.0	13.0	21.7	43.3	86.7	14.2
Reino Unido	0.0	0.0	2.6	5.1	10.5	3.1
República Checa	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	NA
Suecia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Suiza	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Turquía	0.0	4.3	21.7	43.3	86.7	12.8
Promedio simple	1.9	2.5	5.9	10.0	18.4	3.5

Fuentes: Banco Mundial, base de datos "Doing Business 2011". Supone que un mes es equivalente a 4.3 semanas. Heckman y Pagés (2004), para el año 1999. Datos originales expresados en meses, multiplicados por 4.3 para hacerlos equivalentes a semanas. Las estimaciones suponen la rotación laboral de EEUU.

En resumen, de acuerdo a la ley, los trabajadores en América Latina perciben protección de su empleo a través del sistema indemnizatorio, más que protección de sus ingresos laborales a través de sistemas de seguro públicos. Cuando existen estos seguros, ellos suelen tener un componente relevante de ahorro individual.

Esta institucionalidad en su conjunto tiene serias deficiencias en cuanto a la capacidad de proteger a los trabajadores ante el riesgo del desempleo. Por un lado, las indemnizaciones por despido promueven la informalidad y las duraciones laborales cortas, de modo que la cobertura en los hechos puede ser mucho menor que lo establecido en la ley. Por el otro, la preponderancia de las cuentas individuales implica que las ventajas del *pooling* de riesgos de los sistemas de reparto no se aprovechan, y que los trabajadores deban asumir los riesgos de la baja acumulación ya sea por salarios fluctuantes, discontinuidad laboral o variaciones en la rentabilidad de los fondos.

A la luz de esta evidencia, en la sección que sigue sugerimos elementos concretos a tomar en cuenta en eventuales procesos de reforma a sus sistemas de protección ante el desempleo que América Latina pueda implementar en el futuro cercano.

5. Un nuevo sistema de protección ante el riesgo de desempleo para América Latina

La evidencia internacional sugiere que proteger el empleo en forma excesiva puede tener efectos negativos sobre los flujos y el nivel de empleo, limitando la innovación y la productividad, y al mismo tiempo empujando a los trabajadores al sector informal. Un mercado laboral altamente flexible, sin embargo, genera inseguridad al desplazar trabajadores. Clave es, por tanto, construir sistemas de apoyo que minimicen los costos de esta inseguridad y que a la vez permitan una sana flexibilidad laboral.

Si bien América Latina ha comenzado a instaurar sistemas de seguro de desempleo, aún depende preponderantemente de las indemnizaciones por despido como mecanismo público de protección. Como discutimos en secciones anteriores, todos los sistemas de soporte de

ingresos –seguros de desempleo y sus diversas formas de financiamiento, y las indemnizaciones por años de servicio—tienen ventajas y desventajas. Una buena arquitectura de un sistema de protección ante el riesgo del desempleo debe incorporar elementos de todos ellos. Al mismo tiempo, las condiciones específicas de cada economía delimitan la eficacia de los distintos mecanismos –el nivel de informalidad y la capacidad institucional para administrar un sistema de seguro de desempleo, por ejemplo--.

A continuación proponemos una serie de sugerencias que creemos las economías de América Latina pueden seguir al reformar su institucionalidad hacia la protección del empleo y de los ingresos laborales.

- La excesiva dependencia en las indemnizaciones por años de servicio sugiere que éstas reducen la movilidad laboral a niveles que no son deseables para la productividad de la economía. En la medida en que se implementen o potencien sistemas de seguro de desempleo en la región, las indemnizaciones por despido deben reducirse a cambio de las cotizaciones que las empresas realicen a los nuevos mecanismos de seguro que se implementen.
- Es importante mantener algún costo de despido, sin embargo. Una opción que ya es implementada en algunas economías de la región es la del aviso anticipado. Existen otras, sin embargo. Una es mantener en algún grado un sistema de indemnizaciones por despido, idealmente de menor relevancia que los actualmente en operación. En ese caso, es importante crear un sistema de pre financiamiento de los pagos por despido para evitar que la falta de liquidez de la empresa impida la realización de estos pagos. Un sistema en que las empresas ahorran en proporción a los costos de despido esperados, fondos a los que se accede cada vez que haya un despido y con el único fin de financiar las indemnizaciones, puede constituir un mecanismo eficaz. Otra opción es la de impuestos al despido, los que son particularmente útiles en corregir las distorsiones asociadas al “problema de los comunes” si la pérdida de ingresos es financiada con un sistema de seguro basado en un fondo de carácter común.

- La implementación de seguros de desempleo que otorguen beneficios a los trabajadores que pierden su empleo es un elemento fundamental en la protección de ingresos laborales. Los problemas de riesgo moral que estos seguros conllevan deben ponerse en la balanza con los beneficios de una búsqueda de empleo más eficiente que ellos permiten al levantar restricciones de liquidez que pueden enfrentar los trabajadores. Este balance debe estar incorporado tanto en el diseño de los beneficios como en su forma de financiamiento y en los beneficios complementarios que otorgue el sistema.
- Respecto de los beneficios, existe acuerdo en la literatura que ellos deben reemplazar parcialmente la remuneración perdida, y de forma acotada en el tiempo y decreciente en la duración del desempleo.
- Respecto de su financiamiento, existen diversos motivos para implementar un sistema mixto de cuentas individuales junto a un fondo común en América Latina, más que un sistema puramente de reparto como en los países de mayor nivel de desarrollo. Uno es la capacidad institucional de las economías latinoamericanas para monitorear el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo formal que realizan los beneficiarios de un seguro. Ello es particularmente difícil dadas las importantes tasas de informalidad existentes. Otro motivo guarda relación con que un sistema así permite cubrir a todos los trabajadores formales, independientes de su tipo de contrato (temporal o permanente) y del motivo por el cual se terminó la relación laboral (por despido, mutuo acuerdo de las partes o por renuncia del trabajador). Al mismo tiempo, una ventaja a considerar es que una buena parte de las economías de la región ya ha instaurado sistemas de pensiones que incorporan de manera obligatoria regímenes de capitalización individual, por lo que ya existe la experiencia de manejo de fondos individuales.
- Los montos a cotizar en las cuentas individuales deben guardar proporción con la necesidad de recursos a acumular para suplir un cierto periodo de desempleo. No hay motivos para obligar a los trabajadores a acumular más allá de cierto nivel de activos en proporción al salario.

- Las cuentas individuales, sin embargo, son limitadas en su capacidad para dar seguridad, en particular porque no permiten agregar riesgos, y a la vez obligan a al trabajador a enfrentar el riesgo de la baja acumulación. Para ello es importante complementar el ahorro personal obligatorio con un fondo común, como el Fondo de Cesantía Solidario en Chile, que asegure tasas de reemplazo mínimas ante casos de baja acumulación para el caso de trabajadores que han sido despedidos. El financiamiento de este fondo común puede estar basado en impuestos al despido proporcionales al uso de estos recursos que hace típicamente cada empleador, en línea con el sistema de *experience rating* de los Estados Unidos.
- Al mismo tiempo, es útil crear sistemas complementarios de intermediación laboral que permitan no sólo monitorear el esfuerzo de búsqueda de un nuevo empleo, sino también apoyar a los trabajadores en ese proceso.

6. Conclusiones

La arquitectura de un sistema eficiente de protección ante el riesgo del desempleo bajo mercados incompletos debe combinar elementos de costos de despido con reemplazo de los ingresos laborales perdidos. En este contexto, las economías de América Latina no parecen proveer de una institucionalidad adecuada de protección a sus trabajadores, en particular debido a la relevancia relativa que juegan en la ley las indemnizaciones por servicio.

La protección que los esquemas públicos pueden proveer está ciertamente limitada por la escasa cobertura del mercado laboral dependiente formal de los países de la región. Los trabajadores menos capacitados suelen tener escaso acceso a empleos permanentes y tienden a transitar entre la formalidad, el trabajo por cuenta propia y la informalidad. Ello se traduce en una escasa cobertura contributiva de los distintos programas de la seguridad social.

Así, las reformas que se implementen en América Latina deben otorgar un mejor balance entre una nueva protección y un sano funcionamiento del mercado laboral. De igual forma, para elevar su efectividad, ellas pueden complementarse con la implementación de otras políticas, en particular, aquellas asociadas a la intermediación laboral y al fomento del trabajo formal.

Referencias

Acemoglu, D. y J.D. Angrist, 2001. "Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act," *Journal of Political Economy*, 109(5):915-957.

Addison, J. and P. Teixeira. 2005. "What Have We Learned About The Employment Effects of Severance Pay? Further Iterations of Lazear et al.," *Empirica*, Vol. 32:345-368.

Anderson, P.M. y B.D.Meyer, 2000. "The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials," *Journal of Public Economics*, 78(1-2):81-106.

Autor, D., 2003. "Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing," *Journal of Labor Economics*, 21(1).

Autor, D., J.J. Donohue III, S.J. Schwab, 2004. "The Employment Consequences of Wrongful-Discharge Laws: Large, Small, or None at All?," *American Economic Review*, 94(2):440-446.

Autor, D. H., W. R. Kerr and A. D. Kugler. 2007. "Does Employment Protection Reduce Productivity? Evidence from US States", *The Economic Journal*, 117(521): 189-217.

Baily, M. 1978. "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Public Economics*, 10.

Bassanini, A. L. Nunziata and D. Venn 2009. "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries". *Economic Policy*. April. pp. 349-402.

Bertola, G., 2005. "Distribution Efficiency, and Labor Market Regulation: in Theory, in OECD Countries, and in Latin America," en J. Restrepo y A. Tokman (eds.), *Labor Markets and Institutions*, Banco Central de Chile.

Bertola, G., F. Blau y L.M. Kahn 2007. "Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns", *Journal of Population Economics*, 20(4): 833-867.

BID 2003. "Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America," IPES-2004.

Blanchard, O.J. y J. Tirole, 2008. "The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass", *Journal of the European Economic Association*, 6(1): 45-77.

Bolton P. y M. Dewatripont, 2005. *Contract Theory*, MIT Press.

Botero, J., S. Djankov, R. La Porta and F. C. Lopez-de-Silanes. 2004. "The Regulation of Labor", *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339-1382.

- Card, D. y P.B.Levine, 1994. “Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment”, *Journal of Public Economics*, 53(1):1-29.
- Card, D., R.Chetty y Weber, 2007. “The Spike at Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?”, *American Economic Review*, 97(2):113-118.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel y A.Micco,, “Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility.” NBER Working Paper 10744, Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research, (2004a).
- Chetty, R., 2006. “A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance”, *Journal of Public Economics*, 90(10-11): 1879-1901.
- Chetty,R., 2008. “Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance”, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 116(2): 173-234, 04.
- Consejo Asesor de Trabajo y Equidad, 2008. Seguro de Cesantía y Sistema Indemnizatorio, Diagnóstico y Propuestas de Reforma. Minuta interna de la Subcomisión de Mercado del Trabajo y Políticas Laborales.
- Cowan, K. y A.Micco, 2005. “El Seguro de Desempleo en Chile: Reformas Pendientes,” Serie En Foco 53, Expansiva.
- Cox-Edwards, A. y S. Edwards, 2002. “Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile,” NBER Working Papers 8924.
- Davis, S. y J.Haltiwanger, 1992. “Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation,” *Quarterly Journal of Economics*, 107(3): 819-863.
- De Ferranti, D., G.E. Perry, I. S. Gill, and L. Serven. 2000. *Securing Our Future in a Global Economy*. World Bank Latin and Caribbean Studies, Washington, D.C.: World Bank.
- Dew-Becker I. and R.J.Gordon 2008. “The Role of Labor Market Changes and the Slowdown of European Productivity Growth” National Bureau of Economic Research Working Paper 13840. Cambridge.
- Ehrenberg, R.G. y R.Oaxaca, 1976. “Unemployment Insurance, Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain,” *American Economic Review*, 66(5):754-66.
- Fajnzylber, E., C.Huneus y A.Repetto, 2009. “Workers’ Choices in the Chilean Unemployment Insurance System,” mimeo Universidad Adolfo Ibáñez.
- Fajnzylber, E. y A.Repetto, 2009. “Instrumentos Alternativos para la Protección Social,” en *A Medio Camino*, editado por F.H.Cardoso y A.Foxley, Uqbar Editores.

- Feldstein, M., 1978. "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment", *American Economic Review*, 68(5).
- Ferrada, C., 2011. "Introduction of Individual Savings Accounts in Chile: Income vs. Substitution Effects," mimeo Universidad de Chicago.
- Haltiwanger, J, S. Scarpetta, and M. Vodopivec. 2003. "How Institutions Affect Labor Market Outcomes: Evidence From Transition Countries," paper presented at the WB Economist Forum, April, 71p.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta and H. Schweiger. 2010. "Cross Country Differences in Job Reallocation: The Role of Industry, Firm Size and Regulations", *EBRD Working Paper*, No. 116.
- Heckman, J. J., and C. Pagés. 2004. "Introduction," en Heckman y Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago, 1-107.
- Hofer, H., U.Schuh y D.Walch, 2007. "Effects of the Austrian Severance Pay Reform", en R.Holzmann y M.Vodopivec (eds.) *Improving Termination Pay: An International Perspective*, World Bank.
- Holmström, B. 1979, "Moral Hazard and Observability", *Bell Journal of Economics*, 10(1).
- Katz, L.F. y B.D.Meyer, 1990. "The Impact of Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain," *Journal of Public Economics*, 41(1):45-72.
- Kugler, A. D. 1999. "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labor Market Reform", *International Tax and Public Finance Journal*, 6(3): 389-410.
- Kugler, A. D. 2004. "The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform". In J. J. Heckman & C. Pagés (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kugler, A.D. 2005. "Wage-shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts", *Journal of Public Economics*, 89:487-500.
- Kugler, A. D. y G. Saint-Paul. 2004. "How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?", *Journal of Labor Economics*, 22(3): 553-584.
- Lalive, R. y J. Zweimüller, 2004. "Benefit Entitlement and Unemployment Duration: Accounting for Policy Endogeneity", *Journal of Public Economics*, 88(12): 2587-2616.
- Lalive,R., J.C.van Ours y J. Zweimüller, 2006. "How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment", *Review of Economic Studies*,73(4): 1009-1038.

- Lazear, E.P. 1990. "Job Security Provisions and Employment," *Quarterly Journal of Economics* 105(3): 699-726.
- MacIsaac D., Rama M. 2001. "Mandatory Severance pay. Its coverage and effects in Peru." Washington DC: The World Bank.
- Meyer, B., 1990. "Unemployment Insurance and Unemployment Spells," *Econometrica*, 58:757-82.
- Micco, A. y C. Pagés. 2006. "The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data," *IZA Discussion Paper*, No. 2433.
- Montenegro, C. E. y C. Pagés. 2004. "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960-1998." En J. J. Heckman & C. Pagés (eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nicholson, W. y K. Needels, 2006. "Unemployment Insurance: Strengthening the Relationship between Theory and Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 20(3):47-70.
- Nickell S., y R. Layard. 1999. "Labor Market Institutions and Economic Performance." En Ashenfelter y Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol.3. North Holland, 1999.
- Nickell, S., L. Nunziata, W. Ochel, 2005. "Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?", *The Economic Journal*, 115(500):1-27.
- OCDE. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives 1999*. Paris: OECD.
- OCDE, 2001. *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris: OCDE.
- Orszag, J.M. y D. Snower 2002, "From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts," *IZA Discussion Paper* 532, julio.
- Prendergast, C., 1999. "The Provision of Incentives in Firms", *Journal of Economic Literature*, 37(March): 7-63.
- Restuccia, D., y R. Rogerson 2008, "Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Plants," *Review of Economic Dynamics*, 11, 707-720.
- Reyes, G., 2011. "Risk Preferences, Unemployment Insurance and Employment Sorting in the Chilean Labor Market," mimeo Banco Mundial.
- Reyes, G., J.C. van Ours y M. Vodopivec. 2010. "Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile", CEPR, Discussion Paper 5971.
- Scarpetta, S. y T. Tresselt 2004. "Boosting Productivity via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?", *The World Bank Policy Research Working Paper Series*, No. 3273.

Syverson, C. 2011. "What Determines Productivity?", *Journal of Economic Literature* 49(2):326-365.

Topel, R. (1984). "Experience Rating of Unemployment Insurance and the Incidence of Unemployment", *Journal of Law and Economics*, 67(abril).