**Protección social a los desempleados**[1]

**Fabio M. Bertranou**[2]

Quería comenzar dando las gracias por la invitación para participar en esta segunda versión del seminario.

Hace dos años intervine en un panel en circunstancias bastante especiales, pues se realizó previamente a la implementación del nuevo seguro de cesantía en Chile. Debo confesar que después de tanta discusión en el presente seminario es un desafío abordar este exposición que cuenta con un título tan ambicioso: "una visión global".

Lo que quiero hacer es una reflexión y una mirada desde afuera del propio seguro de cesantía. Dado que el esquema chileno es tan nuevo, considero que es difícil hacer una evaluación de aspectos como las prestaciones, la cobertura, la administración y el financiamiento. En la presentación respecto del funcionamiento de la comisión de usuarios, el profesor Joseph Ramos sintetizó algunos temas en forma estilizada; pero se hace evidente que hasta que el sistema no alcance una cierta madurez será difícil hacer evaluaciones concluyentes. Sin embargo, podemos reflexionar y analizar la ubicación del seguro de desempleo dentro del sistema de protección social, y, especialmente, ver qué características y limitaciones tiene en relación con lo que es el sistema "integral" de protección social para los desempleados.

Mi intención es hacer una reflexión más general sobre su ubicación y hacer un análisis crítico sobre los destinatarios a quienes alcanza. Esta herramienta que se ha introducido, que es novedosa y que tiene muchas ventajas debido a sus innovaciones en el diseño y a su funcionamiento, lo destacan frente a otros esquemas que han estado operando en la región latinoamericana. Sin embargo, hace falta también una reflexión respecto de aspectos que tienen que ver con la cobertura. Por lo tanto, el objetivo de esta presentación es hacer consideraciones sobre algunas tendencias y preocupaciones que hay en la reformulación de los esquemas generales de protección a los desocupados en otros países.

Para comenzar, tenemos que tener en cuenta que estos esquemas son parte del sistema de protección social. ¿Qué entendemos por este concepto? Protección social es el conjunto de medidas públicas y privadas que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades. El seguro de cesantía es parte de un sistema de seguridad social que está a la vez contenido en un sistema de protección social. Esta definición de protección social es un poco más amplia de la que específicamente se utiliza en algunos ámbitos y en algunos programas que se han implementado recientemente. El caso de Chile Solidario, que se ha denominado como "sistema de protección social", está focalizado, dirigido hacia las familias indigentes. Esta definición que les propongo es un poco más amplia, engloba lo que tradicionalmente hemos considerado como seguridad social, como seguros sociales, y además, todas las intervenciones que están a cargo de entes privados, ya sea en forma voluntaria, o en forma obligatoria.

---

[1] Presentación realizada en el II Seminario Internacional "El Seguro de Desempleo en Chile", organizado por AFC de Chile y CIEDESS, 30 de noviembre de 2004.

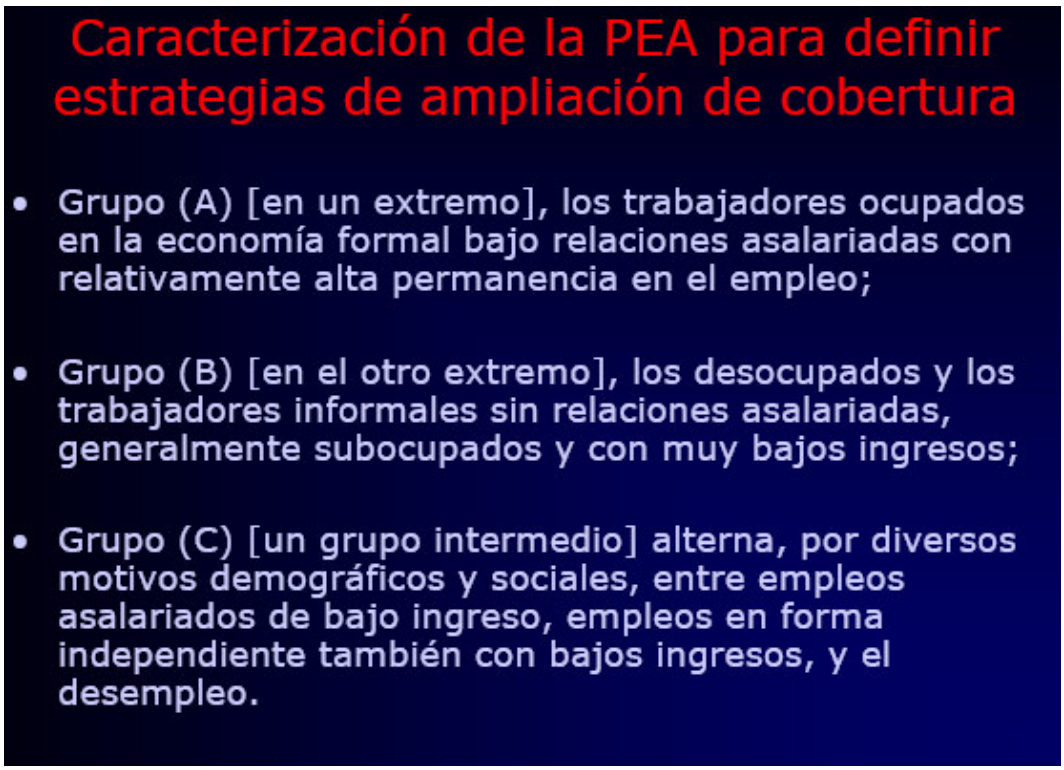
[2] Economista de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Actualmente se desempeña como especialista en seguridad social y protección social en la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina de la OIT en Santiago de Chile. E-mail: bertranou@ilo.org.

Hay dos temas importantes en la configuración del sistema de protección social: la definición de la población objetivo y los riesgos y necesidades cubiertas. El desafío más importante está por el lado del diseño del sistema y su relación con el mercado laboral: ¿cómo estructurar un sistema de protección social que esté adecuadamente vinculado con el mercado laboral, permitiendo maximizar la cobertura y el bienestar de los trabajadores y de las familias que participan en el mismo? En América Latina, observamos que Chile es el país que presenta menor incidencia de lo que llamamos empleo informal. Debemos recordar que este concepto no se asocia directamente con la "ilegalidad" sino que con las características del empleo que tiene menor calificación, menor utilización relativa de capital y menor protección sociolaboral.

Hemos hablado siempre de mercados duales. En el caso de protección social, sin embargo, a mí me gusta hablar de tres colectivos de trabajadores. Esta caracterización me parece más relevante para el momento en que se piensan y se diseñan los instrumentos de protección social.

Estos tres colectivos, según se presentan en el diagrama N°1, están compuestos por un "Grupo (A)", correspondiente a los trabajadores ocupados en la economía formal, con relaciones asalariadas y relativamente alta permanencia en el empleo. Para ellos, un esquema contributivo financiado a través de cotizaciones funciona adecuadamente. En este grupo, por lo tanto, se observa un buen desempeño en términos de la cobertura y protección, medida en el nivel de prestaciones.

Diagrama N° 1



En el otro extremo tenemos el denominado “Grupo (B)”. Este grupo está más marginado del mercado laboral. Corresponde a los desocupados, los trabajadores informales, sin relaciones asalariadas, generalmente subocupados y con bajo ingreso. Ellos tienen muy poca posibilidad de cobertura con el esquema tradicional de seguro social. Finalmente, existe un tercer grupo -denominado “Grupo (C)”-, correspondiente a un colectivo de trabajadores ubicados en el margen interior de los anteriores grupos, y que por diversos motivos demográficos y sociales relacionados con distintas etapas de transición en el mercado laboral, alternan a través de sus vidas entre empleos de bajos ingresos, empleos en forma independiente -también de bajos ingresos-, y el desempleo.

En este grupo la pregunta es si es adecuado un esquema también de seguro, es decir, un esquema contributivo en el que el acceso a las prestaciones tenga que ver con la historia laboral. La respuesta probablemente es que el desempeño no sería muy alentador. Por lo tanto, dadas estas características, para un diseño de protección articulado con el mercado laboral, se deberían obtener relaciones asalariadas formales, la existencia de un contrato y contar con regularidad en el empleo, es decir, que haya una baja rotación laboral. En otras palabras, un esquema como el que utilizamos en los sistemas previsionales, en el que se debe cuidar la densidad de contribución, referida a la regularidad en las cotizaciones.

Además, para tener un sistema de este tipo se requiere implementar una cierta institucionalidad. La pregunta que surge es si hay una institucionalidad pertinente para hacer un seguimiento adecuado y, en el caso particular de la cobertura de la protección de los desempleados, tener alguna posibilidad de intermediar en el mercado laboral con los diversos instrumentos de protección.

Lo siguiente probablemente sea reiterativo de otras presentaciones realizadas en este seminario, pero quiero mencionar cuáles son los objetivos de los programas de protección social para los desempleados. Desde el punto de vista individual, lo que interesa es que el trabajador y su familia puedan suavizar su consumo, que puedan pasar del empleo a un estado de desempleo, sin perder su capacidad de consumo, al menos en forma básica. Pero además, según se observa en el diagrama N°2, desde la perspectiva social tratamos de asignar a estos sistemas múltiples objetivos. El primero tiene que ver con la eficiencia del mercado laboral en el sentido de tratar de relocalizar a los trabajadores a lo largo del ciclo económico. El segundo objetivo, el de la regularización macroeconómica, consiste en asignar algún mecanismo de estabilización automática al ciclo a través de un instrumento de protección social. Otros objetivos son el alivio a la pobreza y la cohesión social, dos metas muy valoradas en este tipo de esquema.

Diagrama N° 2

Ahora bien, cuando se diseña un sistema de protección social, y especialmente un sistema para los desempleados, se podría pensar en que éste debiera desarrollarse a través de varios instrumentos para poder cumplir con el logro de los distintos objetivos mencionados. Luego, parte del diseño y la evaluación del sistema, pasa por ver si estos instrumentos que están creados atendiendo a la perspectiva individual y social, cumplen con estos propósitos.

El concepto de trabajo decente que impulsa la OIT contempla promover la seguridad social para todos. Con esta idea en mente me gustaría hacer una reflexión de cómo se han estructurado los sistemas y hasta dónde el esquema actual logra este objetivo de dar protección..

Habitualmente, el menú de políticas de protección disponibles se ha agrupado en las denominadas políticas activas y políticas pasivas. A mí, particularmente, no me satisface esta categorización, porque pareciera que las políticas activas tienen una mayor valoración que las pasivas. En las políticas pasivas hay menos posibilidades de tener un mecanismo discrecional y, generalmente, los seguros de cesantía se ubican en éste ámbito, junto con las otras regularizaciones laborales, como los esquemas de retiro anticipado, los fondos de compensación por despido de empleo, la asistencia social y las prestaciones y subsidios por cesantía.

Pero, como vemos (Diagrama N° 3), los esquemas de seguros tienen un pie en las políticas pasivas, pero también tienen un pie importante en las activas - como lo destacó el profesor Joseph Ramos-, es decir, en aspectos relacionados con la intermediación, la capacitación y el entrenamiento, el funcionamiento de la oficina de empleo para mejorar la empleabilidad de los

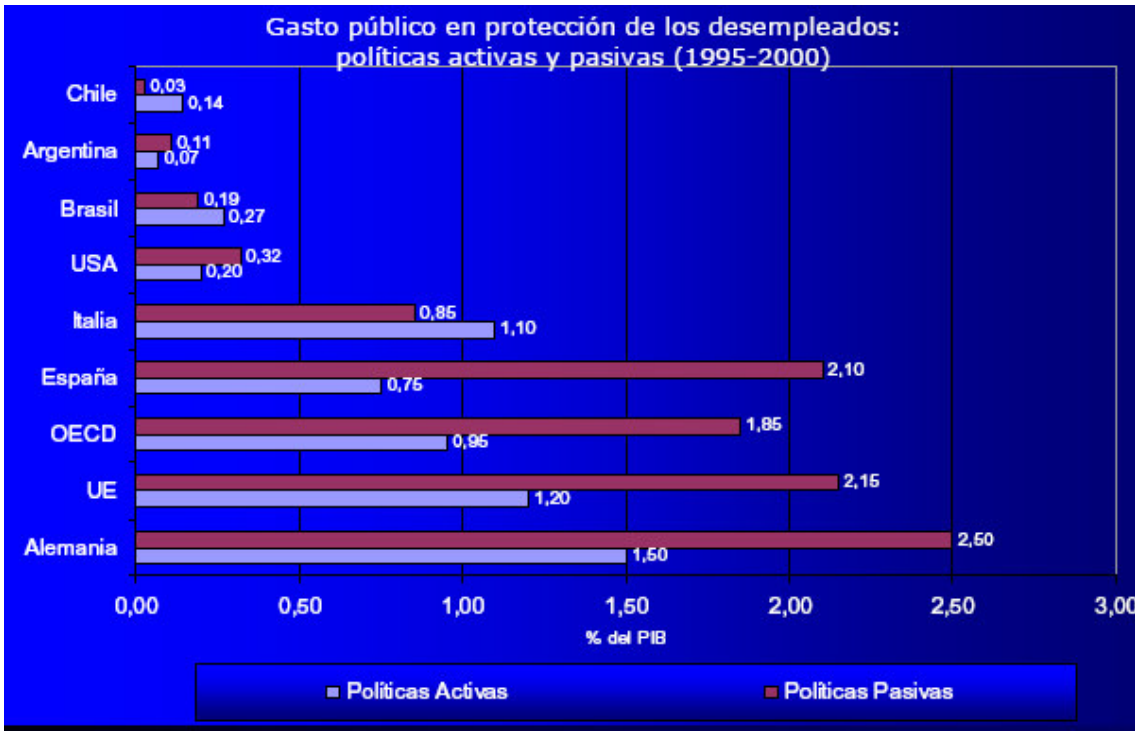
trabajadores que sufren la contingencia del desempleo. Este componente "activo" es un elemento clave en el diseño de un esquema de este tipo. Entonces, hablar del seguro de desempleo como una política pasiva me parece confuso. Considero que habría que ubicarlo en los dos tipos de políticas.

Diagrama N° 3

Hay otros esquemas que son sustitutos o complementarios a los seguros de cesantía..

Antes de entrar en esa discusión, les muestro el Gráfico N°1.

Gráfico N° 1




Este cuadro es el mismo que mostré hace dos años. La intención no es tanto mostrar datos actualizados a 2004 sino resaltar dos aspectos: en general, en todos los países existe una importante combinación de políticas y el nivel de recursos públicos que se asignan a estas políticas de mercado laboral, tanto activas como pasivas, es significativo (con la probable excepción de Estados Unidos de América). En Chile se aprecia que antes de la implementación de este nuevo esquema de seguro de cesantía, solamente el subsidio de cesantía componía el gasto en políticas pasivas. En el caso de Argentina -antes de las crisis de 2001-2002-, las políticas pasivas, tenían un componente de gasto público más importante que las políticas activas. Esto se ha invertido a partir de 2003, porque los planes y subsidios para los desempleados han tomado mayor importancia, debido a que llegan a aproximadamente dos millones de beneficiarios.

En los países más desarrollados, en Europa por ejemplo, se ve que las políticas pasivas tienen mayor peso que las políticas activas. Sin embargo, a partir de las discusiones y de las innovaciones que están ocurriendo en materia política del mercado laboral, se puede observar que se producirán cambios en el área de las políticas activas.

¿Con qué esquemas de protección (compuesto por transferencias) pueden protegerse a los desempleados? Básicamente son tres: el seguro de desempleo (que es un seguro de naturaleza contributiva pues la historia laboral cuenta para determinar las prestaciones); la asistencia por desempleo y la asistencia social. En general los países adoptan una combinación de estos esquemas.

Cuadro N° 1

| | SD | AD |
|---|---|---|
| ***Requisitos para ser elegible*** | | |
| *Requerimientos para el solicitante* | | |
| 1. Desempleo | X | X |
| 2. Contribuciones previas | X | |
| 3. Razones aceptables para el despido | X | |
| 4. Período de espera | X | X |
| 5. Bajo ingreso y activos familiares | | X |
| *Requerimientos para la administración* | | |
| 1. Evaluación de ingresos familiares | | X |
| 2. Evaluación de solicitud, nivel de prestación, duración, etc. | X | X |
| ***Requisitos para continuidad (elegibilidad)*** | | |
| *Requerimientos para el solicitante* | | |
| 1. Capacitada para trabajar | X | X |
| 2. Disponible para trabajar | X | X |
| 3. Búsqueda activa de trabajo | X | X |
| 4. Bajo ingreso y activos familiares | | X |
| *Requerimientos para la administración* | | |
| 1. Supervisión de los requerimientos del solicitante | X | X |
| Fuente: Vroman (2001) | | |

El cuadro N°1 permite realizar una valiosa comparación debido a que presenta un listado de requisitos para el seguro de desempleo (SD) y la asistencia por desempleo (AS). Quiero introducir este tema, porque dadas las características del mercado laboral y las proyecciones que hay, el seguro de desempleo va a tener una cobertura determinada en Chile, lo que provocará que haya colectivos de trabajadores que no estén cubiertos por este esquema. Cabe entonces la reflexión, ya presentada, respecto de qué innovaciones pueden introducirse para mejorar la cobertura. También se deben analizar las adaptaciones que pueden realizarse para hacer frente al desempleo de largo plazo. Esta preocupación ya fue manifestada por el profesor Ramos al hablar de un seguro catastrófico en el caso de cesantía de largo plazo.. La pregunta que deseo dejar planteada es si el esquema de seguro de cesantía en Chile tiene que ser considerado como parte de un sistema integrado de prestaciones, o como un sistema paralelo (es decir de naturaleza dual), como tienen otros países, como por ejemplo en algunos países de Europa, en donde la asistencia por desempleo se realiza en forma independiente del seguro..

En el cuadro N°1, tanto para el seguro de desempleo como para la asistencia por desempleo, pueden observarse los requisitos para el solicitante y la administración, requisitos para ser elegible y de continuidad. Este cuadro muestra que numerosos de los requisitos son comunes, lo que podría justificar tener una institucionalidad común para ambos esquemas. La diferencia más notoria entre uno y otro , es la naturaleza contributiva del seguro de desempleo, y en el caso de la asistencia por desempleo, la elegibilidad, debido a que es focalizada. De esta manera, una misma institucionalidad podría servir no solamente para administrar y gestionar un sistema para el sector formal, el “grupo (A)”, sino que también permita utilizar esa misma estructura para administrar programas que están dirigidos a otros colectivos de trabajadores, los cuales no calificarían en este esquema contributivo, “grupo (B)” y “grupo (C)”.

Otro aspecto interesante para comparar en esta mirada internacional es el de los costos de la protección de los desempleados, específicamente el seguro de desempleo en el cono sur de América Latina y algunos países de la OCDE.

Cuadro N° 2

**Costos comparativos de la protección de los desempleados (SD) en AL y OCDE durante los 90s**

| | N. Benef./ N. Desempl. | Tasa Reemp. | G=Indice Gen. | Tasa desempleo | B=Ben/ Costo |
|---|---|---|---|---|---|
| *Países AL* | | | | | |
| Argentina (1993-1999) | 6,2 | 42,1 | 0,026 | 14,7 | 0,384 |
| Brasil | 29,6 | 51,0 | 0,151 | 6,6 | 0,996 |
| *Chile (subsidio cesantía)* | *6,8* | *6,0* | *0,004* | *7,3* | *0,030* |
| Uruguay (1990-95, 98-99) | 14,6 | 10,5 | 0,015 | 9,4 | 0,144 |
| PROMEDIO AL | 14,3 | 27,4 | 0,049 | 9,5 | 0,389 |
| *Países de OCDE* | | | | | |
| Australia | 95,4 | 29,1 | 0,278 | 8,9 | 2,471 |
| Canadá | 60,2 | 44,8 | 0,270 | 9,5 | 2,562 |
| Francia | 82,2 | 52,7 | 0,433 | 11,2 | 4,852 |
| Alemania | 75,8 | 47,5 | 0,360 | 10,2 | 3,673 |
| Japón | 38,3 | 39,3 | 0,151 | 3,0 | 0,452 |
| Holanda (1990-98) | 143,4 | 58,1 | 0,833 | 6,5 | 5,416 |
| Portugal (1990-98) | 76,6 | 47,3 | 0,362 | 5,7 | 2,065 |
| Reino Unido | 84,9 | 17,6 | 0,149 | 7,2 | 1,076 |
| Estados Unidos | 33,6 | 33,9 | 0,114 | 5,8 | 0,661 |
| PROMEDIO OECD | 76,7 | 41,1 | 0,328 | 7,5 | 2,581 |

Fuente: Vroman (2003)

El Cuadro N°2, que preparó Wayne Vroman, quien participó hace dos años en este seminario, muestra en la primera columna, la cobertura, es decir, el número de beneficiarios sobre el número de desempleados. La tasa de reemplazo se observa en la segunda columna. En la tercera columna se ve una combinación de estos indicadores, denominado índice G, índice de generosidad. Se observa para América Latina que la cobertura alcanza tan sólo al 14% (promedio simple). En el caso de Chile se considera el subsidio de cesantía, que es previo al funcionamiento del nuevo esquema de seguro a partir de 2002.

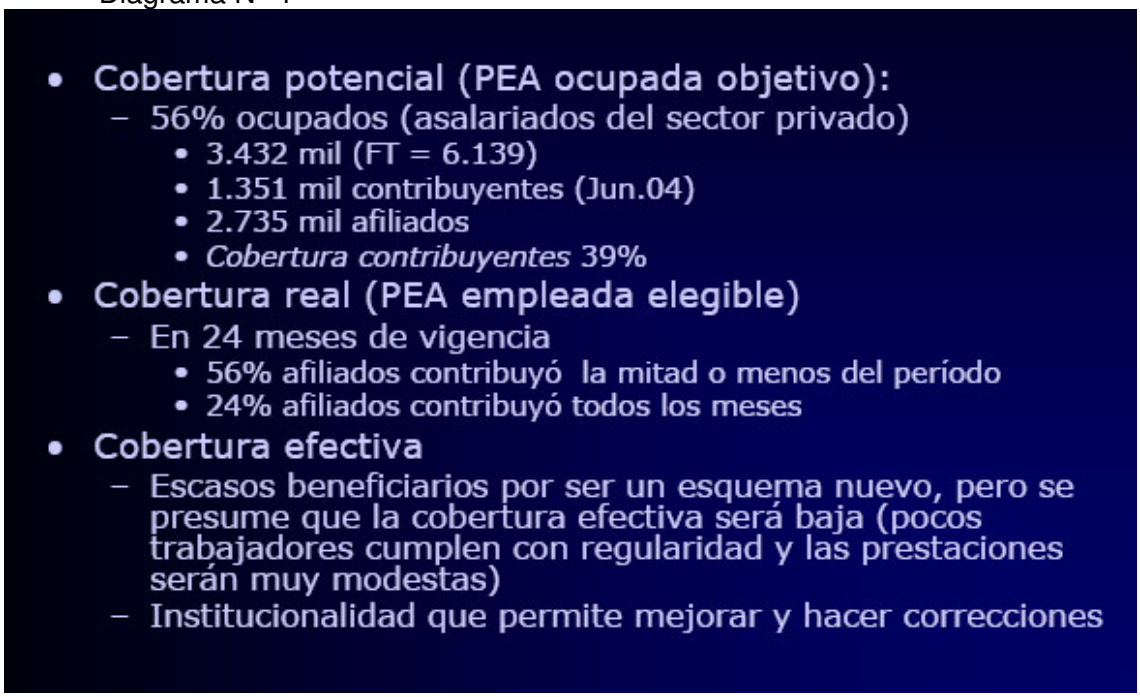
Si se comparan los niveles de América Latina con la cobertura que tienen los países del OCDE, puede observarse que las cifras de nuestra región son sustancialmente menores. Esto tiene que ver no solo con las características del esquema sino también con las características del mercado laboral. Pero la diferencia más importante aparece cuando uno compara el índice de generosidad que combina la cobertura con la tasa de reemplazo. La pregunta que surge es si uno quiere ampliar el sistema de protección social, con qué esquema lo realiza, es decir, si utiliza como herramienta el seguro o lo complementa con algún otro esquema. En este sentido, cabe una reflexión respecto de la presentación que hizo Mario Velásquez en relación con el período de transición, puesto que va a existir en Chile un esquema de subsidio de cesantía que gradualmente irá desapareciendo para ser sustituido por el seguro de cesantía, básicamente porque las características de elegibilidad son muy similares. La pregunta que cabe formularse es

si los trabajadores que no califican para este esquema pueden llegar a ser alcanzados por uno que no siga la lógica del seguro de cesantía, es decir un esquema de asistencia con beneficios modestos, que fiscalmente no representan una carga importante y donde los beneficiarios no requieren demostrar períodos de cotizaciones. De esa manera tendríamos un sistema que podría ser dual o complementario, en el que hay un parte que está más vinculada que la otra al mercado laboral. Esto ocurre con otro tipo de prestaciones, como son las de vejez, invalidez y sobrevivencia, en donde hay una combinación de esquemas que son estrictamente contributivos y otros de naturaleza no contributiva.

Algunas tendencias relevantes que vale la pena mencionar dicen relación con el esfuerzo por mejorar la integración entre las políticas pasivas y las activas que se está dando en los países de la Unión Europea. Justamente las críticas que se mencionaban con respecto a la persistencia del desempleo en aquellos beneficiarios que después se transforman en desempleados de larga duración han provocado un debate sobre cómo mejorar la interacción entre estas políticas.

Tradicionalmente se da una discusión en América Latina sobre cómo combinar un instrumento de protección al empleo -como es la indemnización-, con el seguro; y si éste tiene que hacer pagos simultáneos, o si tiene que haber alguna secuencia de pagos. También se discute cuál es el rol que tiene un programa asistencial. En algunos países que tienen seguros de desempleo, por ejemplo en Europa Central, los trabajadores que tienen desempleo de larga duración cuando dejan de calificar a las prestaciones del seguro pasan a un sistema de asistencia a la cesantía. O sea, el sistema está estructurado en distintos niveles/pilares contributivos y no contributivos. Considero que ésa es una tendencia relevante a considerar y, por lo tanto, sugiero reflexionar sobre cuál es el futuro del actual esquema en Chile en relación con los otros programas de protección, en términos de una institucionalidad más integrada, que esté estructurada de una forma más lógica.

Diagrama N° 4




Por último, en el Diagrama N°4 puse unas cifras de la cobertura del seguro de cesantía en Chile. Lo que hay que destacar es algo que seguramente ya discutieron en las otras sesiones de este seminario. Debido a que estamos en una etapa incipiente, estas cifras no corresponden a la cobertura de largo plazo que tendrá el seguro, ya que gradualmente se están incorporando nuevos colectivos en su condición de afiliados y contribuyentes. Hoy la cobertura es del 39% de la población que sería elegible, pero cabe reflexionar si toda la población elegible va a ser alcanzada por este esquema y luego, cuál será la cobertura efectiva o cobertura real, siendo que esta última depende en definitiva de las condiciones de adquisición. Por eso se debe analizar si el sistema tiene que ser complementado con un esquema más flexible, o un esquema asistencial que complemente al seguro.

Para terminar me gustaría dejar planteados dos interrogantes más para que sirvan de reflexión y debate. El primero se refiere a cómo expandir el seguro de cesantía para el caso de los desocupados de largo plazo que agotan las prestaciones. Para ello, ¿se deben incrementar los recursos públicos que financian el fondo solidario?, o cabe como opción de política generar un sistema complementario, fuera del esquema actualmente vigente. El segundo interrogante, se refiere a la cobertura de los trabajadores sin capacidad contributiva. ¿Tiene el actual seguro de cesantía algún papel que cumplir en ese componente de la protección social a los desempleados?

Muchas gracias.