



Instrumentos de Protección al Desempleo

¿Cómo mejorarlos?

Parte I

Alumna:

Kareen Schramm López

Profesor Guía:

Cristóbal Huneeus

Comisión Evaluadora:

Sergio Urzúa

Andrés Gómez-Lobo

Enero de 2011

Índice

Introducción	3
I. Mecanismos de Protección en el mundo	4
1. El Seguro de Cesantía	4
2. Las Indemnizaciones por años de Servicio	11
II. Conclusiones	15
Bibliografía	17

Introducción

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”¹

Este trabajo forma parte de una investigación mayor cuya motivación es el análisis sobre el cumplimiento del derecho universal de protección al desempleo en Chile.

Constatando que las encuestas de opinión, como el Latinobarómetro, indican que el desempleo es una de las preocupaciones más importantes de la población, especialmente en contextos de crisis económicas. Nos ocupamos de investigar que instrumentos existen ante la posibilidad de perder el empleo y sobrellevar los riesgos asociados al desempleo, es decir, que protección existe ante la probabilidad de pérdida involuntaria del trabajo, la duración del periodo de cesantía y la pérdida de ingresos relacionada con la obtención de un empleo con salarios más bajos.

Entendemos que minimizar cada uno de estos riesgos resulta ser una tarea primordial de los gobiernos, dado que el desempleo genera un alto costo social y político.

El presente documento es la primera parte de la investigación, y se ocupa de revisar las experiencias que existen en algunos países desarrollados y en América Latina en materia de instrumentos de protección contra el desempleo, de manera de recoger mejores prácticas a nivel internacional.

Esto se complementa con la segunda parte que realiza una descripción de los instrumentos que operan en Chile, y con la parte final, donde se analizan la cobertura y los beneficios de éstos y se proponen alternativas de política pública enfocadas a fortalecer el Seguro de Desempleo, como único mecanismo pasivo de protección.

Con nuestra propuesta buscamos, no sólo mejorar los instrumentos de protección al desempleo, si no que también eliminar las distorsiones en el mercado laboral, logrando entonces una mayor eficiencia y productividad en él.

¹ Art. 23. Declaración Universal de los Derecho Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de Diciembre de 1948.

I. Mecanismos de protección en el mundo

1. El Seguro de Cesantía

La mayoría de los programas de seguros de desempleo nacieron a fines del siglo XIX, en países desarrollados como Reino Unido, Alemania y EE.UU. y constituyeron formas de protección a las crecientes tasas de desempleo asociadas a los ajustes sufridos por la economía ante la arremetida de la revolución industrial.

En sus inicios, la cobertura de estos programas era más bien limitada y abarcaba sólo a trabajadores dependientes de sectores específicos de la economía. Sin embargo, la mayoría de los países industrializados ampliaron la cobertura de sus seguros de desempleo, como respuesta a la crisis económica, antes de la segunda guerra mundial.

Desde ese momento, los países desarrollados que impulsaron el modelo del Estado de bienestar, principalmente los europeos, destinaron cuantiosos recursos a la protección social, incluida la protección al desempleo.

Sin embargo, el envejecimiento de la población sumado a los pocos resguardos existentes contra el abuso de los sistemas de protección social, obligó en la última década, a que muchos países desarrollados impulsaran grandes reformas en sus sistemas de protección social, acotando los beneficios de las prestaciones debido a sus altos costos.

Lo anterior, incluyó a los seguros de desempleo, cuyos ajustes moderaron significativamente los beneficios en términos de tiempo y cantidad. Se introdujeron mayores incentivos a la búsqueda activa de empleo, debido a los problemas de asimetrías de información que enfrentan –en general- los sistemas de seguros. Es conocido que sin una adecuada definición de política pública que establezca los incentivos e inhibidores adecuados, cualquier sistema de seguros puede quebrar.

Se ha verificado que al recibir la protección contra el desempleo se produce lo que se conoce como “Riesgo Moral”, es decir, la intensidad de búsqueda de un nuevo empleo disminuye por parte del trabajador, prolongando su periodo como desempleado infringiendo mayor gasto al sistema innecesariamente. Por otro lado, en un sistema privado de seguros, también se da otro fenómeno conocido como “selección adversa”, es decir, quienes tengan mayor disposición a tomar un seguro contra el desempleo, serán los con mayor probabilidad de quedar cesantes, lo que dificulta la existencia de un sistema sustentable sin apoyo del Estado.

Ejemplos de lo anterior, son Alemania y el Reino Unido. El primero, era uno de los países desarrollados con mayores beneficios antes del 2005, año en que llevó a cabo una

reforma al seguro de desempleo que incrementó las exigencias en las condiciones de elegibilidad para ser beneficiario e introdujo fuertes incentivos para que las personas buscaran trabajo activamente durante el período de desempleo. Por otra parte, medidas similares adoptó el Reino Unido en 1995, el cual reemplazó su sistema de protección de desempleo desde una lógica de “pago por estar desempleado” a “pago por buscar trabajo”, introduciendo una serie de condiciones que dieran garantías al Estado de que el beneficiario se encontraba buscando trabajo activamente.

En términos generales, los sistemas de seguro de desempleo en países desarrollados, tienen una lógica de funcionamiento similar. Sin embargo, según el contexto histórico, político y características de su población, se observan diferentes criterios de accesibilidad a los beneficios, en términos de:

- i) las condiciones de elegibilidad
- ii) formas de financiamiento del sistema
- iii) tasas de reemplazo
- iv) la duración de los beneficios
- v) obligatoriedad de adhesión al sistema de seguro de desempleo
- vi) vinculación con sistemas de búsqueda de empleos

Con variaciones en cada punto anterior, los países buscan minimizar los efectos del riesgo moral y selección adversa, haciendo los sistemas sustentables en el tiempo.

En la siguiente tabla, se muestran las principales características de los seguros de desempleo en 6 países de la OECD:

Tabla 1: Instrumentos de Protección en países de la OECD

País	Beneficiarios	Condiciones de elegibilidad	Condiciones de Empleabilidad (E) y Aporte Individual (C)	Tasa de Reemplazo (% salario promedio)	Máxima duración del Beneficio (meses)	Voluntario (V) o obligatorio (O)
UK	Personas menores de 60 años mujeres y 65 años hombres. Excluye independientes	i) Desempleo involuntario; ii) estar inscrito en la Agencia Nacional de Empleo ; iii) Estar 100% disponible para trabajar	C: 12 meses en 2 años	41%	6	O
USA	Personas en edad de trabajar. Excluye: sector agrícola, trabajadoras del hogar; independientes	i) Desempleo involuntario ii) Mínimo de ingresos y 20 semanas de empleo varía según Estado	E: 20 semanas (más mínimo de ingresos)	48%	6	O
España	Asalariados entre 16-64 años. Excluye a independientes y agrícolas	i) Desempleo involuntario	C: 360 días en 6 años	56%	24	O
Suecia	Personas desempleadas sin restricciones de edad, inscritas en la Sociedad Seguro de Desempleo. Incluye independientes	i) Desempleado; ii) estar buscando activamente trabajo; iii) estar disponible para trabajar al menos 3 horas al día	E: 6 meses en el último año; C: 12 meses (UI Society)	52%	14	V
Alemania	Personas menores de 65 años	i) Registrado como desempleado en agencia pública de empleo; ii) disponible para trabajar	E: 12 meses; C: 12 meses en 3 años	94%	12	O
Dinamarca	Personas menores de 65 años	i) Registrado como desempleado en agencia pública de empleo; ii) disponible para trabajar	E: 52 semanas en 3 años; C: cuota membresía fondos de cesantía	51%	48	V

Fuente: Elaboración propia, con información de: 1) OECD Benefits and Wages: Country specific files (http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html) 2) Reutersward, A(2008) "Seguro de Desempleo y Programas relacionados en cinco países de la OECD"; 3) Kerr K (1996), "Unemployment Compensation Systems and reforms in selected OECD countries" (<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-LoPBdP/BP/bp415-e.htm>).

De la tabla, se pueden obtener algunas características de los seguros de desempleo en países de la OCDE:

- 1) Los beneficiarios son personas en edad de trabajar menores a 65 años. Sólo algunos países consideran un tratamiento especial a la población joven dentro del sistema de protección al desempleo (Reino Unido), sin embargo, la mayoría de los países tiene otros programas específicos para abordar el desempleo juvenil.
- 2) Es usual que los seguros no consideren a independientes o trabajadores de sectores específicos con alta volatilidad en el empleo² como: pesca, agricultura,

² Los trabajadores temporales y por cuenta propia acentúan los problemas de asimetrías de información (riesgo moral y selección adversa) que inhiben la existencia de un mercado privado de seguros. En el caso de los independientes es, por ejemplo, difícil establecer: si el empleo se perdió de forma voluntaria o no; o asegurar que mientras recibe el beneficio no está desarrollando una actividad productiva informal que sí le reporte ingresos; o exigir un período determinado de

construcción, trabajadoras del hogar. En algunos países, hay regímenes especiales para este grupo de trabajadores³.

- 3) Otro factor común es que la causal de desempleo sea involuntaria, con algunas excepciones como Suecia y Dinamarca⁴.
- 4) En las reformas implementadas por países europeos a sus sistemas de protección del desempleo, se ha abandonado la asistencia al desempleo por un esquema más proactivo de subsidios a la búsqueda de empleo, es decir, entregan el beneficio mientras las personas aseguren que están buscando activamente empleo a través de las agencias nacionales creadas para este efecto. Ejemplo de esto son Reino Unido, Alemania y Suecia.
- 5) La mayoría de los sistemas consideran en su financiamiento el aporte del trabajador a través del pago de un porcentaje de su sueldo, ya sea como aprovisionamiento en una cuenta individual a su nombre o como aporte a un sistema general administrado por el Estado. Sólo en EE.UU el aporte al sistema del seguro de cesantía es aportado en su totalidad por el empleador.
- 6) La mayoría de los países tienen condiciones mínimas de duración en el empleo previo a la entrega del beneficio y/o una cantidad mínima de aportes a las cuentas individuales o fondos de sistemas nacionales de desempleo, para optar al beneficio. Las modalidades de financiamiento son variadas de país a país. Destaca el sistema de Dinamarca donde hay cerca de 30 fondos de seguros de desempleo que están abiertos a trabajadores asalariados e independientes.
- 7) En general, la cobertura de los seguros en los países OCDE es elevada sobre el 70% y las tasas de reemplazo efectivas se encuentran en torno al 50%.
- 8) La duración del beneficio es variable según el país y sus características

meses con cotizaciones corridas, como se les exige a los dependientes; o contar con el aporte de un empleador para la provisión del beneficio.

³ Puede existir la tendencia a que los trabajadores con mayor volatilidad en el empleo quieran adherir al sistema de seguro de desempleo con mayor probabilidad. Lo anterior, redundaría en problemas de financiamiento del sistema, por lo tanto, de sustentabilidad en el tiempo. Esto justifica la creación de regímenes especiales para trabajadores independientes.

⁴ Suecia y Dinamarca, tienen sistemas de seguros de desempleo distintos a los observados en otros países Europeos. En ambos casos, la adhesión al sistema es voluntaria, las cotizaciones son administradas por privados (mutuales o cajas de seguro de desempleo) y el Estado destina un importante presupuesto para complementar los aportes y mantener los beneficios. El sistema de ambos países cubre a los independientes o empleados por cuenta propia, aún cuando es difícil establecer si la condición de desempleado es voluntaria o no. Además, admiten entregar el beneficio a desempleados voluntarios con "razón justificada". Por ejemplo, en Dinamarca, abandonar un empleo en el rubro de fabricación de armas es una razón justificada. Ambos sistemas enfatizan sus esfuerzos en que el beneficiario acredite estar buscando trabajo activamente, más que en las causas de su condición de desempleado.

- 9) En general, la adhesión a los sistemas de seguro de desempleo son obligatorios para el caso de los trabajadores dependientes. Es decir, por ley se obliga a que el trabajador y/o empleador realice las cotizaciones para poder acceder al beneficio.

Por otra parte, en Latinoamérica son pocos los países que cuentan con un Seguro de Cesantía, y la mayoría de ellos son de reciente data.⁵ Esto se debe a que las reformas al mercado laboral implementadas en Latinoamérica, hasta ahora, han sido más conservadoras⁶, centradas en la ampliación de contratos disponibles, salario mínimo y crecimiento del empleo público.

Sin embargo, también es aludida como una razón importante las características de sus mercados laborales con altas tasas de informalidad y desempleo juvenil, lo que limitaría el impacto de este tipo sistemas de protección al desempleo. En efecto, en la mayoría de los países de Latinoamérica la tasa de informalidad supera el 40%, siendo el problema de la cobertura de los sistemas de protección al desempleo una realidad de la cual la política pública debe hacerse cargo.

Otra razón esgrimida, es que en los países latinoamericanos han predominado como protección al desempleo las indemnizaciones por despido sin justa causa y los esquemas de ahorro forzoso, como las cesantías en Colombia, los fondos de garantía por tiempo de servicio en Brasil o las cuentas individuales de ahorro en Chile.⁷

Pese a lo anterior, en la última década, los países latinoamericanos han implementado reformas a sus sistemas de protección social, incluido el desempleo, aunque con un nivel de importancia menor al de otros beneficios asociados al sistema de pensiones.

En la siguiente tabla se muestran las principales características de los sistemas de seguros de desempleo en países de Latinoamérica:

⁵ Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

⁶ Islas, Gonzalo. 2002

⁷ Reyes Posada, Álvaro (2007) Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares

Tabla 2: Instrumentos de Protección América Latina⁸.

País	Beneficiarios	Condiciones de elegibilidad	Financiamiento: Empleador (E); Aporte Individual (C); Gobierno (G)	Tasa de Reemplazo Max (% salario promedio)	Máxima duración del Beneficio	Voluntario (V) o obligatorio (O)
Argentina	Trabajadores del sector privado, incluidos temporales y ocasionales. Régimen especial para sectores de construcción y agrícola. Excluye: cuenta propia, trabajadores domésticos; empleados públicos; empleadores; y profesores de instituciones privadas	i) Desempleo involuntario; ii) Registro en agencia de empleo; iii) Disposición a trabajar; iv) No estar recibiendo beneficio social	E: 6 meses en 3 años o 90 días en un año en caso de trabajadores eventuales; G: cubre cualquier déficit de beneficios	50%	12	O
Brasil	Asalariados e independientes también incluye trabajadores rurales con condiciones especiales, y contratos a plazos o temporales y servicio doméstico. Excluye: empleados públicos y beneficiarios de régimen Prev. Social.	i) Desempleo involuntario ii) Causas no atribuibles al trabajador, iii) Haber sido trabajador por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses	G: Fondo de Amparo al trabajador (Fuentes: programa de formación de patrimonio de servidores públicos, impuestos empresas estatales 1% de la renta y impuestos privadas 0,65% de la renta	80%-50% según nivel de ingreso	5	O
Ecuador	Trabajadores dependientes de sectores público y privado	i) 90 días de desempleo; ii) Cotización de al menos 60 meses	E: 1% planilla seguro desempleo; C: 2% de remuneración; G: contribuye como empleador	1 sólo pago: Suma fija de 3 veces el salario promedio de los últimos 12	1	O
Uruguay	Asalariados dependientes del sector privado no amparados por instituciones de seguridad social y trabajadores rurales y domésticos. Se excluyen trabajadores bancarios.	i) Desempleado; ii) número mínimo de cotizaciones en los últimos 12 o 24 meses dependiendo del sector económico, varía entre 180 días, 6 y 12 meses	E: cotización general 12,5% de planilla para pensiones, salud y desempleo; C: 15% de remuneración para pensiones, salud y desempleo; G: aporte del Estado con rentas generales	Beneficios escalonados 66%, 57%, 50%, 45%, 42%, y 40% de la remuneración promedio de los últimos 6 meses	6	O
Venezuela	Trabajadores dependientes, rurales y domésticos afiliados al Registro e Información de Seguridad Social. También se incluyen los independientes.	i) Desempleo involuntario; ii) estar disponible para ofertas de empleo; iii) cotización de 52 semanas en 18 meses	E: 2,5% remuneración imponible; C: 0,5% remuneraciones; G: financia en caso de déficit	60%	4,5	O

⁸ Velásquez, Mario. *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*, Serie 99 Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL. 2010.

Respecto de los mecanismos de protección en países Latinoamericanos, observamos que las condiciones de elegibilidad y tipo de financiamiento, en general, son similares a los países de la OCDE, es decir, se exige que el desempleo sea involuntario y un mínimo de cotizaciones al sistema. Del mismo modo, los aportes al sistema de desempleo son tripartitos: empleadores, empleados y Estado.

También es posible observar que, dadas las características del mercado laboral señaladas anteriormente, se han implementado reformas en los últimos años que buscan aumentar la cobertura del sistema hacia segmentos de la población que habitualmente no son incluidos por países de la OECD, es decir, independientes, trabajadores del sector pesquero y agrícola.

Las tasas de reemplazo máximas declaradas por los países se encuentran en torno a la media de los países de la OECD (50%), sin embargo, los tiempos de duración de los beneficios son mucho menores.

Otra diferencia, es la exigencia de estar inscrito en un programa de búsqueda de empleo, énfasis que se ha tornado importante en países de la OECD. Sólo en Venezuela y Chile, se identifican condiciones de elegibilidad asociadas a dicha condición.

Finalmente, al igual que los países de la OECD, en Latinoamérica la adhesión a los sistemas de seguros de cesantía mediante cotizaciones tiene el carácter de obligatorio.

2. Las indemnizaciones por años de servicios

Uno de los países que se invoca en la discusión sobre las indemnizaciones por años de servicios es España, puesto que es un ejemplo de sistema combinado de políticas pasivas de protección, en que los(as) trabajadores(as) con contrato indefinido tienen acceso a indemnizaciones por antigüedad por un “contrato permanente” y el costo obligatorio de despido -si es considerado procedente- es de 20 días de salario por año de antigüedad, con límite superior de un año. Si el despido es considerado improcedente, el costo se elevaba hasta los 45 días de salario por año de antigüedad (hasta máximo de 42 meses de salario).⁹

Aún cuando los pagos de despido improcedente se modificaron a la baja, siguen existiendo altos costos de desvinculación de un trabajador, por ejemplo, durante el proceso legal de definición de “procedencia”, una empresa española tiene que asumir todos los costos judiciales, además, en el caso que se encuentre que el despido fue improcedente, se paga la remuneraciones del trabajador mientras duró la disputa.¹⁰

En paralelo, el año 1984 se hizo una reforma a los contratos para empleos temporales que le quitó la mayor parte de las restricciones que éstos tenían. Luego de la modificación legal, los contratos a plazo fijo podían ser renovados por hasta 3 años, después de los cuales, o se da término a la vinculación laboral (sin derecho a recurrir a La Magistratura del Trabajo), o se contrata de manera indefinida. Esto fue un incentivo para que este tipo de contratos se elevara de manera exponencial, burlando así los altos costos de despidos de los contratos indefinidos.

Últimamente, debido a las dificultades económicas para generar empleo, varios países de Europa se han planteado planes de ahorro, aún así, prevalece la autodeterminación contractual y en países como Alemania, se les da a trabajadores y empleadores la libertad de acordar una indemnización en caso de despido. Sin embargo, dicho pago se hace obligatorio cuando un tribunal laboral ha llegado a la conclusión que el despido fue injustificado, entonces, corresponderá el pago de un 50% de la remuneración mensual, por cada año de servicio del trabajador.

En Estados Unidos, las indemnizaciones por antigüedad (*severance pay*) son voluntarias para trabajadores del sector al igual que en Alemania, pero en algunos Estados como

⁹ Alonso Borrego, César y Galdón Sánchez, José Enrique. *La protección al empleo en España: Evolución y consecuencias*. www.revistasice.com. 2007

¹⁰ Alonso Borrego, César y Galdón Sánchez, José Enrique. IBIDEM. Según los autores, en promedio, más del 70% de los fallos de la Magistratura del Trabajo favorecían a los trabajadores.

California -donde la actividad agrícola se realiza mayormente por inmigrantes- los trabajadores suelen solicitar dicho beneficio, puesto que es una forma de fidelizar su trabajo con la empresa y también dar estabilidad a su estadía en el país.

Sumado a lo anterior, los empleados federales tienen derecho a una indemnización cuando han sido involuntariamente separados del servicio federal, además deben cumplir con las condiciones de elegibilidad como por ejemplo, servir bajo un nombramiento oficial, cumplir funciones regulares, haber completado al menos 12 meses de servicio continuo y no haber sido desvinculado por razones de ineficiencia, inaceptable rendimiento o conducta¹¹.

En América Latina hay diversas formas de indemnizaciones. Por ejemplo, en Brasil tiene una cuenta de los(as) trabajadores(as) que se acumula en un pozo administrado por el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS). El retiro de dichos fondos individuales puede ocurrir por diversos motivos, como despido sin justa causa, término del contrato por plazo determinado, jubilación, cuando el trabajador o su dependiente tuviera cáncer o fuera portador del virus HIV, para adquisición de vivienda propia, liquidación o amortización de deuda o pago parcial de las prestaciones del financiamiento de un inmueble, etc. En su esencia, el fondo se perfila como un ahorro para circunstancias adversas, que como una indemnización por antigüedad propiamente tal.

Las más costosas indemnizaciones por despido de Sud América¹² son en Colombia y Perú, las que ascienden a 45 días de servicio por año y 1.5 salarios por año respectivamente. Ahora bien, en ambos países, como en toda Latinoamérica, la informalidad en los empleos es alta, por lo que la real cobertura de estas indemnizaciones del total de fuerza de trabajo suele ser acotada¹³.

¹¹ http://www.opm.gov/oca/pay/html/severance_pay.asp

¹² Heckman, James y Pagés, Carmen. *“Law and employment: Lessons from Latin America and The Caribbean”* (2003). Los autores revisan los costos de las indemnizaciones por despido en América Latina y El Caribe, el análisis capta en uno de los términos de la fórmula que proponen el costo por despido a pagar como una “cuenta de ahorros” de los trabajadores según la medida mensual de sus salarios.

¹³ En Colombia en 1994 la población urbana empleada en la economía informal era del 30,3% mientras que en 1998, el porcentaje se elevó a 37,3% según los datos de la CEPAL. En el período entre 1994/2000 estudiado por la OIT indica un porcentaje de empleo informal no agrícola de 38%. El 50,7% de las PyMes (rurales y urbanas) son informales. Entre 1990 y 2000, la informalidad en las PyMes urbanas se elevó de 50% a 60,9%. Por su parte, la economía informal peruana según informe del la OIT, emplea el 57, 9% de la fuerza de trabajo, a eso se suma que el mercado de trabajo peruano está en la mira de las organizaciones internacionales por el masivo uso de mano de obra infantil

Tabla 3. Comparación de Indemnizaciones por antigüedad en el mundo.

Europa y Estados Unidos		
País	Características	Usuarios
España	<p>20 días de salario por año de antigüedad (con un límite superior de un año de salario) si el despido era considerado procedente.</p> <p>Si el despido era considerado improcedente, el coste de despido se elevaba hasta los 33 días de salario por año de antigüedad (hasta un máximo de 42 meses de salario).</p> <p>Además de salario de tramitación en casos de comprobarse lo injustificado del despido.</p>	<p>Trabajadores con contrato indefinido.</p> <p>Los trabajadores con contrato a plazo fijo, pueden tener una indemnización de 12 días de salario por día trabajado</p>
Alemania	<p>Puede surgir de: un mutuo acuerdo de terminación del contrato, como consecuencia de la rescisión del contrato debido a las urgentes necesidades operacionales o en el contexto de una decisión judicial por la disolución de la relación contractual debido a la "intolerancia de la continuación".</p> <p>El pago consiste en el 50% del pago mensual por año de trabajo.</p>	Trabajadores que tienen relaciones contractuales con empresarios.
Estados Unidos	<p>No es obligatoria. Sin embargo, se usa en algunos contratos individuales establecer 1 o 2 semanas de salario por cada año de servicio. Para los ejecutivos, la indemnización por despido pueden constituir incluso hasta salario un mes de por cada año de servicio.</p> <p>Además, tiene derecho a <i>Severance Pay</i>, empleados federales que cumplan con requisitos de admisibilidad.</p>	<p>Trabajadores con contrato en el que se haya negociado la indemnización.</p> <p>Funcionarios Federales que cumplen con los requisitos.</p>
AMÉRICA LATINA		
Argentina	<p>Un mes de salario por año de antigüedad.</p> <p>El monto por año no debe exceder tres veces el salario mensual promedio negociado colectivamente.</p> <p>No puede ser inferior a dos veces el mayor salario bruto que el trabajador recibió durante el año previo.</p>	Asalariados privados con contratos indefinidos y con antigüedad mayor a tres meses en el empleo.
Brasil	<p>Al contratar a un trabajador el empleador debe abrir una cuenta bancaria (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios, FGTS), donde el equivalente a un 8% del salario debe ser depositado Mensualmente. Los trabajadores pueden acceder a éste cuando son despedidos o se retiran.</p> <p>La indemnización está basada en un porcentaje del saldo de la cuenta en el FGTS.</p> <p>Cuando un trabajador es despedido sin justa causa, el trabajador adquiere el derecho a recibir una compensación monetaria adicional correspondiente a un 40% del saldo del trabajador en el FGTS</p>	Existencia de la cuenta en el FGTS.
Colombia	<p>Trabajadores con menos de un año de antigüedad: 45 salarios diarios.</p> <p>Trabajadores con 1 a 4 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 15 salarios diarios por año (Excluido el primero).</p> <p>Trabajadores con 5 a 9 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 20 salarios diarios por año (Excluido el primero).</p> <p>Trabajadores con más de 10 años de antigüedad: 45 salarios diarios más 40 salarios diarios por año (Excluido el primero).</p>	Trabajadores con contratos indefinidos en el sector privado con más de dos meses de antigüedad en el empleo

Perú	1,5 salarios por año de antigüedad. Un máximo de 12 salarios mensuales.	Asalariados del sector privado con contratos indefinidos y más de 3 meses de antigüedad.
México	Tres meses de salario más 20 salarios diarios por cada año de antigüedad. Los trabajadores tienen derecho a recibir la totalidad de la remuneración entre las fechas del despido y cuando la compensación es pagada efectivamente. Los trabajadores también tienen derecho al pago de vacaciones y aguinaldo proporcionales. El salario que el empleador considera para el pago de las indemnizaciones tiene un máximo de dos salarios mínimos	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.
Venezuela	Diez días de salario si la antigüedad del trabajador es de 3 a 6 meses. Un mes de salario por año de servicio si la antigüedad es de seis meses o más, con un tope de 5 salarios mensuales	Trabajadores con contratos indefinidos del sector privado.
Chile	Un mes de salario por año de antigüedad, el recargo si el empleador no justifica la causa del despido va desde un 30% a incluso un 100% en los casos de conductas graves no demostradas (60 días de salario por año de servicio).	Trabajadores del sector privado con contratos indefinidos

Fuentes:

- a. www.opm.gov Oficina de Administración de Personal del Gobierno de EE.UU.
- b. Miguel Jaramillo y Jaime Saavedra (2004). CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo Nº 99.
- c. César Alonso Borrego y José Enrique Galdón Sánchez. La protección al empleo en España: Evolución y Consecuencias
- d. Página web de la Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org. Información actualizada al año 2006.

De la descripción anterior, se extrae que las indemnizaciones por despido en general rigen para trabajadores formales del sector privado, donde el costo debe ser asumido por el empleador en el momento de la desvinculación, esto con la excepción de Brasil y el caso de los servicios federales de EE.UU.

II. Conclusiones

Como conclusión de esta primera parte de la investigación *“Instrumentos de Protección al Desempleo ¿Cómo mejorarlos?”*, podemos decir que los seguros de cesantía en el mundo tienen una lógica de funcionamiento similar, buscan brindar protección contra el desempleo al mayor porcentaje de la fuerza laboral posible, se fijan criterios de elegibilidad que limitan los riesgos asociados a comportamientos abusivos de los sistemas, se financian con aportes tripartitos, es decir, de empleados, empleadores y el Estado, las reformas implementadas en los últimos años buscan que los sistemas sean sustentables en el tiempo e incorporan nuevos incentivos a la búsqueda activa de empleo.

En las siguientes partes de la investigación, veremos que respecto del funcionamiento de los instrumentos existentes en Chile, el análisis indica que son insuficientes en términos de cobertura universal y del acceso efectivo de la población que tiene derecho a cobertura bajo los instrumentos actuales. Por este motivo, si deseamos proteger a la población desempleada es necesario mejorarlos y de paso, hacer más efectivo y dinámico el mercado laboral Chileno.

Las propuestas generales, tienen como objetivo aumentar la cobertura de los trabajadores y mejorar el acceso y uso de los instrumentos ya existentes. Particularmente, el aporte de la investigación es el esquema de eliminación de las IAS, instrumento de protección que no está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado, y que distorsiona el funcionamiento del mercado laboral chileno.

Señalamos que existe la oportunidad de avanzar hacia una protección efectiva de los trabajadores que quedan desempleados, reforzando el Seguro de Cesantía y eliminando las IAS, pero compensando a los trabajadores su derecho a ellas a través de un porcentaje de pago de éstas, cuyo financiamiento se reparta entre trabajadores, empleadores y Estado.

Nuestra propuesta es factible técnicamente, toda vez que se cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Con ello, mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno, a través de aumentos en eficiencia y productividad. No obstante, tenemos consciencia de la oposición que esta alternativa pueda generar en distintos sectores, pero a la luz de lo analizado en investigación, los argumentos parecen ser más ideológicos que objetivos.

Por último, creemos que esta propuesta sienta las bases para comenzar la discusión de una reforma laboral necesaria en nuestro país. En términos políticos, la propuesta podría sufrir modificaciones en aspectos de financiamientos para el pago de las IAS, de mecanismos de compensación al trabajador, como por ejemplo aumentos de cotizaciones

al Seguro de Cesantía, entre otros, con el objetivo de poder llegar a un acuerdo satisfactorio para la mayoría de las partes involucradas y que finalmente mejore la situación actual de nuestro mercado laboral.

Bibliografía:

- Alonso Borrego, César y Galdón Sánchez, José Enrique. “La protección al empleo en España: Evolución y Consecuencias”. Revistas Información Comercial Española. (http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_837_157-177_50ED917D09DD30F8A399527512F91F81.pdf) (2007).
- Berstein, Solange; Gana, Pamela; Fajnzylber, Eduardo; Poblete, Isabel. "Cinco años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento". Documento de trabajo N° 23, Superintendencia de Pensiones. (2007).
- Escobar, L.E. Un seguro de desempleo universal para Chile: El inicio de un debate”. Chile. Fundación Chile 21. (2008)
- Heckman, James y Pagés, Carmen. “Law and employment: Lessons from Latin America and The Caribbean” (2003).
- Islas, Gonzalo. Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA. OIT. (2002)
- Fajnzylber, Eduardo, Poblete Isabel. “Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía”. Documento de trabajo N° 41, Superintendencia de Pensiones. (2010)
- Foster, L., J. Haltiwagner, and C.J. Krizan. “The link between aggregate and micro productivity growth: evidence from retail trade.” NBER working paper 9120, NBER, Cambridge, MA. (2002).
- Kerr, K “Unemployment Compensation Systems and reforms in selected OECD countries”. (1996). (<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp415-e.html>).
- Ministerio de Hacienda “Estado de la Hacienda Pública. El gasto público social en Chile”, Ministerio de Hacienda, octubre 2009, Santiago. (2009),
- Montero, Rodrigo. ¿Cuánto dura el Desempleo de la Población más Pobre en Chile? Universidad Diego Portales. (2007)
- OECD Benefits and Wages: Country specific files
http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1_00.html
- Pagés-Serra, C, G. Pierre, and S. Scarpetta. “Job creation in Latin America and the Caribbean. Recent trends and policy challenges”. Washington, DC: co publication of Palgrave Macmillan and The World Bank. (2009).
- Reutersward, A. "Seguro de Desempleo y Programas relacionados en cinco países de la OECD", Proyecto de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008).

- Reyes, Gonzalo. “Duración de las Relaciones Laborales de los afiliados al Seguro de Cesantía: Análisis y Problemas Metodológicos”. SAFP. (2005).
- Reyes Posada Álvaro Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares. (2007)
- Sanhueza C. Castillo JL. “Seguro de Desempleo y Riesgo individual del desempleo: Caso Chileno”. Universidad Alberto Hurtado. (2005)
- Vodopivec, M. “Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries”, IZA Policy Paper Series N°6, World Bank and IZA. (2009)
- Velásquez, Mario. “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Serie 99 Macroeconomía del Desarrollo”, CEPAL. (2010)