

## Seguro de desempleo:

### Elementos para la Discusión\*

HARALD BEYER

- El desempleo aumentó de una tasa media de 6,2% en 1998 a una de 9,7% el año 1999. Ello nos pilló en medio de una intensa campaña electoral. Los candidatos principales se comprometieron con un seguro de desempleo apenas asumiesen la Presidencia. Recién iniciado el período de Ricardo Lagos se anuncia como prioridad N°1 el envío al Parlamento de un proyecto de seguro de desempleo. En la discusión pocos se han detenido a estudiar cómo lo ha hecho el sistema de indemnizaciones actualmente vigente en este campo. Si bien este no es un seguro propiamente tal tiene características que lo hacen un buen sustituto.
- Para realizar esta evaluación hay que tener en mente cuál es el tiempo promedio de desempleo en nuestro país. Pues bien, en los últimos años éste ha estado en torno a los tres meses. Con esos tiempos promedios, el 70% de los trabajadores con contrato en nuestro país están adecuadamente protegidos porque tienen derecho a tres o más meses de indemnización. Otro 20% es relativamente joven y se acaba de incorporar a la fuerza de trabajo. Ellos no pueden esperar beneficios en caso de desempleo. No los tienen ni en los países europeos más generosos. El restante 10% tiene derecho a indemnizaciones que no alcanzan los tres meses. Sin embargo, son relativamente más educados y probablemente tienen más capacidad de "asegurarse" por su cuenta. Hay en este grupo también muchas mujeres que entran y salen más frecuentemente de la fuerza de trabajo y por razones que poco tienen que ver con las condiciones económicas del país. En todo caso, una proporción superior al 70% podría estar adecuadamente cubierta si existiese una indemnización a todo evento. Un sistema de estas características tendría, además, efectos muy positivos en las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores.
- Por otra parte, las alternativas que se pueden idear están llenas de potenciales problemas. Los seguros de desempleo bien diseñados si bien son las alternativas más eficientes desde un punto de vista estrictamente económico nunca han podido ser implementados de manera correcta en las democracias más avanzadas. A pesar de que el sistema de seguros de desempleo europeo ha sufrido importantes reformas, aún le significan al Estado un gasto promedio del orden de 2,5% del PIB. El desempleo, por otra parte, sigue en torno al 10% y más de la mitad de los desocupados llevan 1 año o más desempleados. Las cuentas de ahorro, por otra parte, introducen distorsiones importantes en las decisiones de consumo y trabajo de las personas. Requieren montos importantes de cotización para que sean estables. Estudios para Estados Unidos indican que la cotización debe ser del orden de 4% mensual durante toda la vida laboral para que el sistema se financie.
- Por último, no debe olvidarse que alrededor de un tercio de nuestros trabajadores son informales. Por muy bien diseñado que esté un sistema de protección del trabajador cesante, los ocupados informales nunca estará adecuadamente cubiertos por dicho sistema. Se hace imprescindible, entonces, contar con programas de empleo de emergencia en situaciones de fuerte ajuste económico.

**HARALD BEYER.** Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles.

\* Se agradecen los comentarios de Arturo Fontaine Talavera y Rodrigo Vergara a una versión previa de este trabajo.

## Introducción

El año 1999 no fue bueno para nuestra economía y, por consiguiente, tampoco lo fue para el empleo. De ahí que el desempleo aumentase de una tasa media de 6,2% en 1998 a una de 9,7% el año recién pasado. A partir de octubre del presente año el desempleo comienza a revertirse. Los primeros meses de 2000 han sido testigos de una recuperación en el empleo. La tasa de desempleo del trimestre móvil terminado en enero del presente año alcanzó a 8,4%, tres puntos porcentuales (un punto porcentual) más alta que la que existía en igual período de 1997 y 1998 (1999). Esta tendencia no deja de ser auspiciosa y revela un aumento del empleo en todas las actividades económicas (con excepción de electricidad, gas y agua) respecto del trimestre móvil terminado en agosto de 1999, período en el que se alcanzó la tasa más alta de desempleo de la última década.

La elevación en la tasa de desempleo indudablemente se convirtió en uno de los temas centrales de la pasada elección presidencial. Tanto Lagos como Lavín se comprometieron en este contexto a introducir "formalmente" un seguro de desempleo en el país, algo que estaba en la agenda desde hace unos años y que en esta ocasión rebrotó con mucha fuerza. Ninguno hizo planteamientos concretos respecto de los aspectos que dicho seguro consideraría. Ello se explica seguramente porque no es nada fácil diseñar un buen seguro de desempleo. De hecho, tampoco es obvio que dicho seguro sea necesario. La experiencia internacional sugiere que los seguros de desempleo, si no están bien pensados, pueden terminar consumiendo importantes recursos fiscales, afectando las decisiones de trabajo y consumo de las personas e incentivando el ocio. En las líneas que siguen se aportan antecedentes que creemos pueden apoyar la discusión que sobre este tema ha iniciado el nuevo gobierno. No se trata, por consiguiente, de una propuesta específica.

## La situación actual

En Chile no hay un seguro de desempleo. Un seguro, en términos muy simples, es un beneficio que contrata un agente económico en el mercado para protegerse de un evento inesperado o de ocu-

rrencia incierta. El beneficio cubre —total o parcialmente— el daño económico que produce dicho evento. Así un seguro contra incendios reembolsa al contratante el daño provocado por un incendio, evento que en general es de ocurrencia incierta. Un seguro contra robos cubre el costo económico provocado por este evento, en principio, fortuito. Para tener derecho a ese beneficio se cancela una prima anual. La idea de un seguro de desempleo es similar. Se paga anual o mensualmente una prima para tener derecho, en caso de producirse el desempleo, a un beneficio que reemplace total o parcialmente el daño económico —el salario que se deja de percibir— que provoca este evento. No tenemos nada de esto en Chile<sup>1</sup>.

Sin embargo, el sistema de indemnizaciones vigente en Chile tiene elementos que lo hacen parcialmente sustituto de un seguro de desempleo. Bajo este sistema, los trabajadores despedidos reciben una indemnización de un mes por año de servicio. En la medida que los tiempos de desempleo guarden alguna relación con el número de años de servicio de un trabajador, éste estará razonablemente protegido si le toca enfrentar tal situación. Algo de ello ocurre en nuestro país. Los tiempos de desempleo que se indican en el Cuadro N°1 parecen bastante razonables, especialmente desde una perspectiva comparada.

Las cifras, no se puede negar, están influidas por el entorno macroeconómico. El de Chile era muy positivo en el período considerado, pero también lo era el de Argentina. Europa, por otra parte, se venía recuperando del shock de comienzos de los 90. Las cifras del año pasado, por otra parte, a pesar de la expansión relativamente sostenida de las economías europeas en los últimos años, indicaban que el desempleo aún se encontraba en torno al 10% y más de la mitad (53,7%) de los desocupados han estado un año o más desempleados (OECD, 1999).

Estos números hablan bien del mercado del trabajo en nuestro país y sugieren que de una manera relativamente rápida las personas encuentran empleo. El tiempo promedio de desempleo se encontraba en torno a los 3 meses en el período 1995-97. Ahora bien, el tiempo promedio que las personas

<sup>1</sup> Para ser rigurosos existe en Chile un subsidio estatal de magnitud pequeña, decreciente y limitado en el tiempo.

CUADRO N° 1 PERÍODO QUE LLEVA DESEMPLEADO  
(EN PORCENTAJE)

	1 mes o menos	2 a 3 meses	4 a 5 meses	6 meses y más
Chile (1995-97)	43,3	28,3	6,4	22,0
Argentina (1994)	27,9	28,8	9,9	33,4
Alemania (1995)				65,4
Bélgica (1995)				77,7
España (1995)				72,2
Estados Unidos(1995)				17,3
Francia (1995)				68,9
Holanda (1995)				74,4
Reino Unido (1995)				60,7
Suecia (1995)				35,2

Nota: Los números de Argentina se han obtenido a partir de un gráfico. Son, por lo tanto, aproximaciones.

Fuentes: Chile: elaboración propia a base de Encuestas de Empleo, Universidad de Chile; Argentina: Hopenhayn y Nicolini (1997a); otros países: Ljungqvist y Sargent (1998).

CUADRO N° 2 AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL TRABAJO ACTUAL POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD

	15 - 24	25 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	65 y más	Total
Hombres	1,7	3,8	7,5	11,7	14,5	15,5	6,7
Mujeres	1,7	3,7	5,8	11,1	13,9	9,1	5,0
Total	1,7	3,8	7,0	11,6	14,4	14,9	6,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN 1996.

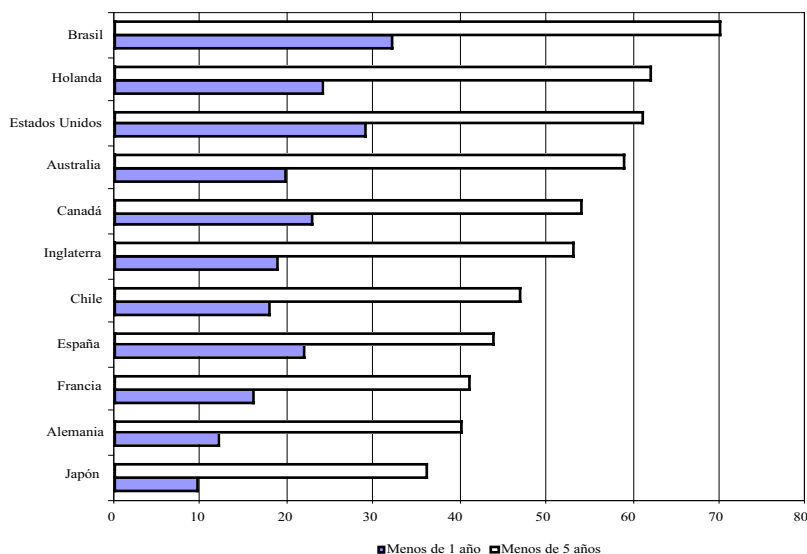
con contrato indefinido llevaban en su ocupación actual (en el sector privado) alcanzaba en 1996 a los 6,2 años. El Cuadro N°2 permite una mejor apreciación de esta realidad. En promedio, entonces, una persona que es despedida tendrá alrededor de 6 meses de indemnización. De este modo, es más probable que el trabajador promedio reciba una renta y no que quede desamparado.

Sólo en los más jóvenes el número promedio de años trabajados en su situación actual no le permitiría tener los recursos suficientes para tener tres meses de remuneraciones (suficientes para satisfacer el desempleo promedio). Sin embargo, si se considera en el análisis la tasa de reemplazo promedio (no ponderada) de los países más desarrollados, la situación de los más jóvenes tampoco es demasiado preocupante. En los países de la OECD esta tasa es de 54%<sup>2</sup>. Es decir, a pesar de que en muchos países los seguros existentes se consideran bas-

tante generosos, no se espera que la persona desempleada cuente cada mes con el mismo salario que recibía mientras estaba ocupado. Menos necesario es esto entre los más jóvenes que, en general, tienen una capacidad más alta de adaptarse a una situación con menos ingresos que personas mayores. Por otra parte, los jóvenes tienden a encontrar más rápidamente empleo que los trabajadores mayores. Por supuesto, los promedios no son necesariamente un buen reflejo del grado de protección con que cuentan los trabajadores chilenos. Sin embargo, como se desprende del Gráfico N°1, un poco menos del 18% de los contratados tiene menos de un año en su actual trabajo. Otro 30% tiene más de un año pero menos de 5. El mismo gráfico revela que los chilenos se cuentan, en términos comparativos, entre aquellos que más tiempo llevan trabajando para su actual empleador. No podemos dejar de mencionar que ello ocurre a pesar de que, exceptuando a Brasil, Chile tiene una población relativamente más joven que la de los países considera-

<sup>2</sup>Información tomada de Nickell (1997).

GRÁFICO N°1 AÑOS EN OCUPACIÓN ACTUAL



Fuente: Amadeo y Camargo, 1997; CASEN 1996

Todo indica, entonces, que una buena parte de nuestros trabajadores están adecuadamente cubiertos en caso de despido por el actual sistema de indemnizaciones. Profundizando en esta afirmación podemos señalar que, si tomamos como referencia el tiempo promedio que permanece una persona desempleada, un 68% de los trabajadores contratados en Chile podría enfrentar su situación de desempleo. Ello ocurriría porque tienen derecho a una indemnización de 3 o más sueldos<sup>3</sup>. El tercio restante, por otra parte, está compuesto fundamentalmente por jóvenes. En efecto, este grupo lo comprenden en una proporción de 27% personas con edades entre 15 y 24 años y en un 41% personas con edades entre 25 y 34 años. Ello a pesar de que estos grupos representan un 16 y un 35%, respectivamente, de los trabajadores contratados. Estas personas tienen derecho a una indemnización pequeña porque, en general, están comenzando su vida laboral. Ahora bien, incluso en los generosos países europeos existen restricciones para acceder al seguro de desempleo que dejan a los más jóvenes habitualmente sin derecho a estos beneficios. Por ejemplo, en Alemania y en la República Checa se requiere haber trabajado por lo menos 12 meses en

los últimos tres años; en Portugal se puede obtener el beneficio sólo si una persona ha trabajado al menos 540 días en los últimos 24 meses; en Polonia se exigen 365 días de trabajo en los últimos 18 meses y, por último, tanto en Suecia como en Holanda se accede al beneficio sólo si el trabajador ha tenido una ocupación los últimos seis meses. Se asume, entonces, implícitamente que los beneficios no son aplicables a los que llevan poco tiempo trabajando. No parece, por lo tanto, que sea necesario modificar nuestro sistema de protección al desempleado porque deja sin resguardos suficientes a nuestros jóvenes.

El grupo restante de trabajadores con menos de tres años de indemnizaciones pero mayores de 35 años, que representa alrededor de un 10% del total de ocupados contratados en nuestro país, se encuentra en esta situación no por su escasa experiencia laboral (aparente) sino porque llevan poco tiempo en su trabajo actual. Ello se explica porque se han cambiado hace poco de trabajo, han entrado hace poco a la fuerza de trabajo o ha salido hace poco de una situación de desempleo. Un aspecto que cabe hacer notar es que la relativamente alta proporción de mujeres en esta situación, especialmente en el grupo de 35 a 44 años. En estricto rigor, este grupo que reúne al 10% de los ocupados es el único que se podría beneficiar de un programa

<sup>3</sup> Según se desprende de la encuesta CASEN 1996.

ma de protección a los desempleados de naturaleza distinta al actualmente vigente. ¿Valdrá la pena correr el riesgo de introducir distorsiones e ineficiencias en el mercado del trabajo para mejorar los niveles de protección de este grupo?

## ¿Cuáles son las Alternativas?

### 1. Una situación sin cambios

Una primera posibilidad es mantener inalterado el actual sistema de indemnizaciones. Un 70% de los trabajadores contratados están adecuadamente o muy bien protegidos bajo este esquema, esto es tienen derecho a tres o más salarios en el caso de ser despedidos. Otro 20% es relativamente joven y tiene escasa experiencia en el mercado del trabajo y, como ocurre en la mayoría de los países, no puede esperar que se lo proteja. Por una parte, se cambia más frecuentemente de trabajo y, por otra, consigue con mayor rapidez un nuevo empleo. Se suma a esto que tiene mayor flexibilidad para adaptarse a cambios bruscos en sus ingresos. El otro 10%, aunque posee una mayor experiencia laboral, rota más frecuentemente y, por consiguiente, tiene derecho a menos de tres años de indemnización. Este grupo se compone en una proporción importante de mujeres, lo que seguramente se explica por el hecho de que la mujer entra y sale de la fuerza de trabajo con más frecuencia que el hombre, y por razones que poco tienen que ver con las condiciones del mercado laboral. Este grupo se compone también por personas que tienen un nivel educacional que es poco más de 2 años superior al promedio de la población (mayor de 35 años)<sup>4</sup>. Este resultado se explica porque los más educados están dispuestos a cambiarse con más frecuencia de empleo que los menos educados. En esto, seguramente, influye el hecho de que las personas de más altos ingresos (más educados) tienen menos "temor" de renunciar a las indemnizaciones por años de servicio que las personas de menos ingresos (menos educados). Los ahorros que pueden haber acumulado los primeros

los hacen, seguramente, menos reacios a tomar la decisión de cambiarse y enfrentar los riesgos de que no le "vaya bien" en su nuevo trabajo. Por otra parte, el argumento de que constituye una evidencia de desprotección tener menos de tres meses de indemnizaciones en un mercado laboral donde el desempleo promedio está en los tres meses, parece una exageración. Especialmente, si se considera que en muchos países desarrollados la tasa de reemplazo típica está en torno al 50% con lo que, en estricto rigor, las personas con derecho a 2 meses de indemnización también estarían relativamente bien cubiertas de una situación potencial de desempleo.

La alternativa de no hacer nada cobra fuerza si se piensa en los problemas y costos que pueden acarrear diseños alternativos. En la literatura especializada es bien conocido el problema de los seguros y un seguro de desempleo no es una excepción. El primer riesgo es lo que se conoce como selección adversa: se aseguran los que tienen más riesgo de sufrir un evento. Este riesgo se minimiza si el seguro se hace obligatorio. Pero esta obligatoriedad atenta contra el bienestar de las personas que no estiman necesario el seguro. El segundo riesgo son los incentivos "perversos" que acarrear los seguros. Una vez que el beneficiario tiene el seguro, más aún cuando lo han obligado a comprarlo, puede ser que no se esfuerce tanto en encontrar un nuevo empleo o mantener el que tiene. El problema central al diseñar un seguro de desempleo es, precisamente, evitar estos desincentivos. Pero, cómo hacerlo si no se puede monitorear el comportamiento de los asegurados. Típicamente se establece que los beneficios sean acotados tanto en duración como en tasa de reemplazo, además de un cobro diferenciado de primas. Cabe hacer notar que nuestro sistema de indemnizaciones tiene incorporado un fuerte incentivo a no prolongar una situación de desempleo. Si el promedio que una persona pasa desempleada es inferior al número de años trabajados y, por lo tanto, de salarios indemnizados obtendrá una renta. De lo contrario, se quedará desamparado económicamente<sup>5</sup>. En este escenario el incentivo del trabajador despedido es encontrar un

<sup>4</sup> Datos provienen de la CASEN 1996 y están ponderados por tamaño relativo de cada grupo de edad (véase Cuadro N°2).

<sup>5</sup> Es razonable suponer que una persona desempleada ajustará su nivel de consumo a su nueva realidad y "estirará" su indemnización más allá de los meses correspondientes, lo que le otorga algún grado de flexibilidad al trabajador despedido.

nuevo trabajo lo antes posible. Ello es un mérito del actual sistema y es algo que, en general, se echa de menos en los seguros de desempleo "más puros" actualmente vigentes, por ejemplo, en países europeos

Un buen diseño del seguro de desempleo, desde el punto de vista económico, no parece serlo desde el punto de vista político. Por eso, en la práctica, los sistemas de seguro terminan siendo estatales como ocurre, por ejemplo, en todos los países de la OECD. Algunos logran tener un seguro por un período de pocos meses y con tasas de reemplazo que no superan el 50 o 60% del salario previo al despido. En estas condiciones los incentivos para obtener un buen empleo no dejan de estar presentes. Pero en otros, las presiones políticas han hecho que las tasas de reemplazo y los períodos por los que se extienden los beneficios sean lo suficientemente atractivos como para eliminar casi de raíz los incentivos a obtener un empleo. Al respecto, puede señalarse que Nickell (1997) muestra que en Europa los beneficios que reciben los desempleados influyen significativamente en las altas tasas de desempleo que mantienen dichos países. No nos debe extrañar, entonces, que hacia mediados de los 90, Europa gastaba un poco más de 2,5% de su PIB en financiar los seguros de desempleo (Schweickert, 1997), una cifra que en Chile sería equivalente a una magnitud del orden de los US\$1750 millones o equivalente al presupuesto del Ministerio de Salud. Las diferencias entre países, sin embargo, son muy significativas. Si se miran los países de la OECD, por ejemplo, las diferencias de gasto iban desde un 0,3% del PIB para Estados Unidos hasta un 4,6% en Dinamarca (Adema, 1999). Influye en estas diferencias de gasto la magnitud del desempleo. Pero no sólo eso. Italia que presenta una alta tasa de desempleo gasta menos del 1% del PIB en beneficios de desempleos. Por otra parte, Dinamarca, que aparece con el mayor gasto, ha tenido una tasa de desempleo, para estándares europeos, relativamente baja.

Ahora bien, el sistema de indemnizaciones vigente en Chile, a pesar de sus virtudes, está lejos de ser perfecto. Por sus características, los empleadores tienen incentivos a despedir, en tiempos de ajuste, no a los que más protegidos sino a los que menos lo están. Ello por dos razones fundamentales. Por una parte, su despido significa un menor desembolso para la empresa. Por otra, porque probable-

mente el capital humano específico adquirido en la empresa es menor al de los trabajadores que llevan más tiempo en la empresa<sup>6</sup>. Algo de esto se observa en las cifras de desempleo. En 1999 hubo, en promedio, 220.000 desempleados más que en 1997 con un peak en el trimestre junio - agosto de 288.000<sup>7</sup>. Ahora bien de estos nuevos desempleados aproximadamente un promedio en el año de 55.000, es decir un cuarto del total, tenía entre 15 y 24 años. Ello ocurrió a pesar de que ese grupo representa poco menos del 15% de la fuerza de trabajo total del país. Otros 100.000 aproximadamente en promedio, esto es un 45% de los nuevos desempleados, provinieron del grupo de 25 a 34 años. Este grupo representa algo más del 27% de la fuerza de trabajo. El mayor desempleo se concentró, entonces, en las personas más jóvenes o, si se quiere, aquellas que tenían una experiencia laboral en su trabajo actual menor que el promedio de los ocupados.

Una segunda desventaja del sistema de indemnizaciones, ya no tanto en lo que se refiere a su capacidad como seguro de desempleo, dice relación el impacto que este sistema tiene sobre las relaciones laborales. Éstas, en general, se ven negativamente afectadas. Las decisiones de contratación y despido se retrasan, los contratos no se formalizan, las renunciaciones voluntarias se demoran y, por último, se deterioran las relaciones entre empleadores y empleados (Cox Edwards, 1997). Un ejemplo característico de lo que estamos señalando es que, muchas veces, las personas que quieren irse de una empresa buscan, de las maneras más diversas, que los despidan. El problema de fondo es que las indemnizaciones son un impuesto al despido y no una compensación salarial diferida en el tiempo. Esto último se lograría haciéndolas pagaderas a todo evento, de modo que una persona las recibe al momento de retirarse de una empresa independientemente de que su retiro sea voluntario o forzado<sup>8</sup>. Éstas tendrían el principal mérito de mejorar las relaciones laborales al interior de las empresas, pero también lograría que los trabajadores no perdieran sus indemnizacio-

<sup>6</sup> Además, los vínculos sociales y afectivos de los que llevan menos tiempo en una empresa son seguramente menores a los de los trabajadores antiguos.

<sup>7</sup> Cifras provienen de Encuestas de Empleo del INE.

<sup>8</sup> Para una propuesta pionera de una indemnización a todo evento, véase Pérez Mackenna (1990).

nes en caso de renuncia voluntaria y estuviesen protegidos si en su nuevo trabajo no les fuese tan bien como esperaban<sup>9</sup>. Brasil, Colombia y Perú han avanzado en esta dirección y hay razones de peso para seguirlos. Coloma (1990) ha planteado la inconveniencia de un sistema de indemnizaciones a todo evento sobre la base de que, entre otros aspectos, lesionaría el poder de negociación de los trabajadores. Esto sería así porque al no haber contingencia en el derecho a recibir indemnizaciones, la indemnización no jugaría ningún papel en las estrategias de negociación de las partes. Avanzar hacia un sistema de indemnizaciones a todo evento, sin embargo, se puede compatibilizar perfectamente con esta situación. Basta con mantener un pequeño impuesto al despido del orden de dos a tres meses de salario. Así, por ejemplo, si una persona lleva 5 años en una empresa, recibirá 7 meses si es despedido y 5 si renuncia voluntariamente. Por supuesto, un sistema de esta naturaleza debería operar, en una primera etapa, para los trabajadores nuevos y sólo gradualmente para los que llevan más tiempo en la empresa. Los incentivos a encontrar un trabajo rápido, por otra parte, siguen presentes con la indemnización a todo evento.

## 2. Un seguro de desempleo

La poco afortunada experiencia de los europeos con los seguros de desempleo no debería hacernos descartar automáticamente la alternativa del seguro "puro" de desempleo. Los seguros europeos, en general, están mal diseñados. Ello explica sus enormes costos y la permanencia de mucha gente como desempleada. Ésta es, de hecho, la alternativa más eficiente para un evento que es, en principio, de naturaleza probabilística<sup>10</sup>. Recientemente, Hopenhayn y Nicolini (1997b) han sugerido que estos gastos se podrían reducir en forma importante si el diseño de los seguros de desempleo fuera el adecuado. Ellos muestran, además, que un buen di-

seño podría aumentar el bienestar de los agentes económicos al "suavizar" sus patrones de consumo. Ellos proponen un seguro óptimo que contempla, entre otros aspectos, beneficios que decrecen en el tiempo<sup>11</sup> y un impuesto a los salarios que es creciente con la duración del desempleo. Este gravamen se impone una vez que se produce el reintegro a un empleo. Resulta interesante comprobar que su simulación sugiere que este seguro óptimo debe considerar un impuesto negativo, esto es un subsidio, para las personas que encuentran rápidamente un empleo.

Las dificultades prácticas y políticas de implementar un seguro con tasas impositivas diferenciadas según el historial de desempleo de la persona hacen esta alternativa poco atractiva. De hecho, las personas con menos educación deberían pagar una prima proporcionalmente más alta porque tienen mayor probabilidad de quedar desempleados. Por otra parte, una tasa impositiva pareja si bien es una posibilidad genera en la práctica todo tipo de incentivos incorrectos y subsidios cruzados entre los diversos agentes económicos. Puede ser, sin embargo, que las ineficiencias que se generan por esta vía sean menores, especialmente si el monto del beneficio se acota, por ejemplo si éste es un porcentaje del salario y tiene un tope máximo de digamos cuatro salarios mínimos.

Coloma (1996) ha propuesto un sistema mixto que combina el actual sistema de indemnizaciones con un seguro de desempleo. El seguro comienza a operar una vez que se han agotado las indemnizaciones. Tendrían derecho a ese subsidio sólo aquellos que tienen indemnizaciones inferiores al tiempo promedio de desempleo<sup>12</sup>. El seguro paga los beneficios una vez que se han agotado las indemnizaciones y hasta el período promedio de desempleo. La propuesta es interesante porque conserva los incentivos a encontrar rápidamente un trabajo. Además, limita el beneficio a la diferencia entre el tiempo promedio de desempleo en el país y las indemnizaciones recibidas. El problema de esta propuesta es que los beneficios son asimétricos. Aun-

<sup>9</sup> Por supuesto, esto supone que las personas serán capaces de tomar alguna provisión y guardar una parte de los fondos hasta que lleven un tiempo prudente en su nuevo empleo.

<sup>10</sup> Decimos, en principio, porque una vez que el instrumento existe el comportamiento de los trabajadores comienza a estar condicionado por la existencia del seguro. Especialmente, si contratarlo es obligatorio.

<sup>11</sup> Esto ya había sido planteado pioneramente por Shavell y Weiss (1979).

<sup>12</sup> Este requisito puede parecer excesivo, especialmente si se tiene en cuenta que el promedio puede esconder grandes variaciones. Con todo no parece indispensable para la propuesta, aunque sí puede afectar los costos.

que el autor de la propuesta sugiere que los cobros deben ser diferenciales, la verdad es que aquellos que tienen un promedio en su actual trabajo igual o superior al tiempo promedio de desempleo no tienen ningún interés en cotizar. Para ellos, la prima a cancelar es lisa y llanamente un impuesto. Podría pensarse que ellos deben estar eximidos de los cobros, pero son la gran masa de trabajadores con lo que el costo para los que potencialmente se benefician de la propuesta puede elevarse significativamente. Para los demás trabajadores, por otra parte, el beneficio depende de la antigüedad que tengan en una empresa, de modo que la cotización no sólo debería variar con la probabilidad de que una persona esté desempleada sino que con el tiempo que lleva en su actual trabajo. La propuesta, por otra parte, puede incentivar la búsqueda de un despido, porque el seguro le garantiza al trabajador que en una nueva ocupación, aunque no tenga suficiente antigüedad, estará adecuadamente protegido.

### 3. Cuentas de ahorro

En el último tiempo, tanto en la literatura especializada como en el debate político, se ha abierto paso la idea de establecer una cuenta de ahorro como instrumento para paliar situaciones transitorias de desempleo. En estas cuentas se deposita mensual o anualmente un monto determinado que se va acumulando y que obtiene una rentabilidad. Por supuesto, en momentos de desempleo se puede girar de ellas. Estas cuentas se han propuesto como una forma de evitar los problemas de incentivo de los seguros tradicionales de desempleo. De lo que se trata es de idear un sistema que globalmente aporta los incentivos correctos más que tratar de corregir, a través de un diseño adecuado, un sistema que generalmente no garantiza que las personas se esforzarán en conseguir rápidamente un trabajo. El incentivo a "recontratarse" rápidamente, en este caso, se origina en el daño patrimonial que sufre la persona si no consigue un empleo, algo que no sucede en el caso de un seguro de desempleo. En esta línea, Feldstein y Altman (1998) proponen para los Estados Unidos este tipo de cuenta. Específicamente, sugieren que cada vez que una persona se encuentra en situación de desempleo tiene derecho a girar de su cuenta un monto fijo mensual (los autores sugieren un monto equivalente al que reciben bajo el

actual seguro de desempleo en EE.UU.) Si los fondos en la cuenta no son suficientes, entonces el Estado le presta a las personas los fondos necesarios. Les cobra la tasa de mercado por esos préstamos y les paga la tasa de mercado por esos fondos. Si al término de la vida laboral los recursos acumulados son positivos, pasan a formar parte de los fondos de jubilación de la persona. En caso contrario, esto es si hay deuda, ésta es condonada. Por supuesto, si una persona espera tener al final de su vida laboral un saldo negativo, los incentivos para tener un "buen comportamiento" se esfuman. Conscientes de ello, los autores evalúan usando datos de panel, la posibilidad de que un número importante de cuentas finalicen con saldo negativo. Si la cotización mensual es de 4% del salario bruto de los empleados de los Estados Unidos concluyen que sólo una fracción muy pequeña terminaría en dicha situación por lo que globalmente se reducirían sustancialmente los problemas de incentivos actualmente existentes en los programas de seguro de desempleo. Los ahorros de fondos públicos son sustanciales, pero la solución parece ser relativamente cara para los trabajadores.

El proyecto de Protección al Trabajador Cesante (PROTRAC), aprobado en la Cámara de Diputados en julio del año pasado, tiene características que lo hacen asimilable a una cuenta de ahorro<sup>13</sup>. Durante los primeros 132 meses de una relación laboral contribuyen a una cuenta de ahorro individual tanto los trabajadores como el empleador en proporciones de la remuneración que ascienden a 0,8 y 3,6%, respectivamente. Al amparo de este proyecto, si el trabajador era despedido por necesidades de la empresa habría tenido derecho a una indemnización de un mes por año de servicio con un tope de 14 meses. Ésta se financiaba con la cuenta de ahorro individual y un pago directo, por la diferencia, que debía cancelar el empleador. El PROTRAC, además, contempla la posibilidad de girar desde la cuenta por montos que dependen del ahorro acumulado. Como este es un ahorro forzoso, los trabajadores siempre tendrán el incentivo a mantener el menor saldo posible.

Desde un punto de vista económico, la solución de las cuentas de ahorro es inferior a la del

<sup>13</sup> Este proyecto fue posteriormente rechazado en el Senado.



seguro de desempleo porque, en términos prácticos, impone un ahorro forzoso a los trabajadores, que supone una distorsión en las decisiones de consumo y trabajo de los trabajadores. Y ello lo hace para atacar un evento de naturaleza incierta. Es claro que las personas podrían ahorrar por su cuenta para enfrentar situaciones como el desempleo. Si no lo hacen es, seguramente, porque no valoran mucho el “seguro implícito” que dicho ahorro otorga o por lo que se conoce como restricciones de liquidez. La necesidad de forzar este ahorro se puede justificar, sin embargo, por las mismas razones que se invocan para hacer compulsivo el seguro de desempleo, esto es evitar las externalidades que sobre la comunidad provocaría el trabajador que no ahorra<sup>14</sup>. Ello ocurriría porque al Estado le sería prácticamente imposible desentenderse de aquellas personas que no han ahorrado o no han contratado el seguro. Los que defienden las cuentas de ahorro reconocen las distorsiones que ellas introducen, pero no dejan de mencionar que los países que han experimentado con estos seguros vuelven una y otra vez a diseñarlos de manera inadecuada. Por supuesto, no por desconocimiento sino que seguramente por las restricciones propias del proceso político. Ven, entonces, en las cuentas de ahorro una alternativa que termina siendo finalmente más adecuada y con menos distorsiones que los seguros reales.

Las indemnizaciones a todo evento que hemos planteado tienen características que la hacen asimilable a una cuenta de ahorro. Son una compensación salarial diferida que se entrega, eventualmente, al final de la relación laboral<sup>15</sup>. Implícitamente, entonces, se le está obligando al trabajador a ahorrar. La gran diferencia con el PROTRAC, sin embargo, es que evita una serie de problemas que hoy día afectan las relaciones entre trabajadores y empleadores. Por lo tanto, si bien las críticas planteadas respecto de las cuentas de ahorro también son válidas para las indemnizaciones a todo evento, éstas hay que contrastarlas con los beneficios que significan en términos de las relaciones al interior de las empresas. Por otra parte, el sistema de indemnizaciones vigente en Chile no se puede encasillar en

ninguno de los sistemas puros descritos en las líneas precedentes. En la práctica, sin embargo, al ser las indemnizaciones un impuesto al despido, éste se traspaasa completa o parcialmente a los trabajadores. A diferencia de la indemnización a todo evento, sin embargo, el “ahorro forzoso” al que obliga este sistema nunca es recuperado por el trabajador.

Un aspecto de las cuentas de ahorro que no debe dejarse de evaluar es el costo administrativo de las mismas. No hay antecedentes precisos respecto de cuánto podrían ser estos costos. Por otra parte, las experiencias con cuentas de ahorro son incipientes. Brasil, con su Fondo de Garantía do Tempo de Serviço, y Perú, con su Compensación por Tiempo de Servicio, se han movido en esa dirección. En el caso de Brasil, aunque se ha reducido el pago de indemnizaciones por años de servicio, éstas aún se mantienen, por lo que en la práctica cuentan con un sistema mixto parecido al PROTRAC.

## Conclusiones

El sistema de indemnizaciones actualmente vigente cubre adecuadamente a una parte importante de los trabajadores contratados. Por ello, debe meditararse si vale la pena introducir cambios que provoquen distorsiones e ineficiencias en las decisiones de consumo y trabajo de los distintos agentes económicos. Por supuesto, que esta opción choca con el compromiso adoptado por los candidatos presidenciales respecto de proponer un seguro de desempleo al inicio de sus eventuales gobiernos. Por ello no nos debe extrañar que el nuevo Presidente insista en la necesidad de introducir un seguro de desempleos.

Las alternativas que tenemos por delante, sin embargo, no son muy promisorias. Los seguros de desempleo bien diseñados si bien son las alternativas más eficientes desde un punto de vista estrictamente económico nunca han podido ser implementados de manera correcta en las democracias más avanzadas. Las cuentas de ahorro, por otra parte, introducen distorsiones importantes en las decisiones de consumo y trabajo de las personas.

Una alternativa que se puede considerar es avanzar gradualmente hacia un sistema de indemnizaciones a todo evento. Ello podría afectar positivamente las relaciones entre empleadores y trabajado-

<sup>14</sup> El argumento es equivalente al que obliga a ahorrar para la vejez. La salvedad, sin embargo, es que este último es un evento cierto.

<sup>15</sup> Este requisito no es estrictamente necesario.

res y, al mismo tiempo, elevar el número de personas cubiertas en caso de desempleo.

Una reflexión final es indispensable. Un número que se encuentra en torno al 35% de nuestros trabajadores es informal (si se considera a trabajadores independientes y sin contrato). Esta situación se explica hasta cierto grado por las rigideces de nuestro mercado laboral. No debe olvidarse que nuestro mercado laboral tiene niveles de protección y de barreras a la contratación y despido de trabajadores que nos hacen, en este aspecto, parecido a un país europeo como Alemania o Francia (BID, 1998). En este contexto no es de extrañar que nuestra informalidad o ausencia contractual sea relativamente alta. Precisamente, avanzar en la dirección que hemos sugerido en estas líneas puede ayudar en avanzar en la formalización del mercado del trabajo, logrando de paso que un mayor número de trabajadores queden "protegidos" por el sistema de indemnizaciones a todo evento propuesto. La evidencia, reportada por el propio BID, apunta a que la formalidad es mayor en los mercados del trabajo con menores niveles de protección. Pero, mientras esta situación de informalidad sea elevada aún es necesario contar con programas de empleo de emergencia en situación de ajuste económico. Ésta es una realidad de la que no se pueden sustraer los gobiernos por muy bien diseñado que este el sistema elegido de protección a los desempleados. El Estado, entonces, debería provisionar fondos para estas situaciones a través de, por ejemplo, un Fondo de Estabilización de los Ingresos del Trabajo. En períodos de empleo alto el gobierno ahorra una proporción relativamente pequeña de los recursos fiscales que después gasta en períodos de alto desempleo a través de los municipios. Los programas municipales de empleo tienen fuertes características redistributivas y se dirigen justamente a aquellos que se pretende beneficiar. Para evitar incentivos perversos deben tener carácter transitorio.

## Bibliografía

- Adema, W., 1999, "Net Social Expenditure", OECD, Labour Market and Social Policy - Occasional Paper N°39, agosto.
- Madeo, E. y J. M. Camargo, 1997, "Brazil: Regulation and Flexibility in the Labor Market" en S. Edwards y N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Anderson, P. Y B. Meyer, 2000, "The Effect of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Wages, Employment, Claims and Denials", *Journal of Public Economics*, por aparecer.
- Beyer, H., 1999, "Los Riesgos de la Reforma Laboral", Centro de Estudios Públicos, Serie Puntos de Referencia, N°219, noviembre.
- BID, 1998, *Facing up to Inequality in Latin America*, Washington: Johns Hopkins Press.
- Coloma, F., 1990, "Reflexiones en torno al Tema de las Indemnizaciones", Centro de Estudios Públicos, Serie Puntos de Referencia, N°65 agosto.
- Coloma, F., 1996, "Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta" *Cuadernos de Economía*, Año 33 N°99, agosto.
- Cox Edwards, A., 1997, "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview" en S. Edwards y N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Feldstein, M. y D. Altman, 1998, "Unemployment Insurance Savings Accounts", NBER Working Paper Series, N°6860 diciembre.
- Hopenhayn, H. y J. P. Nicolini, 1997a, "Designing an Optimal Unemployment Insurance Program, with Application to Argentina", en S. Edwards y N. Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hopenhayn, H. y J. P. Nicolini, 1997b, "Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy*, Vol. 105 N°2, abril.
- Ljungqvist, L. y T. Sargent, 1998, "The European Unemployment Dilemma", *Journal of Political Economy*, Vol. 106 N°3, junio.
- Nickell, S., 1997, "Unemployment and Labor Market Rigidities", *The Journal of Economic Perspectives*, Verano, Vol. 11 N°2.
- OECD, 1999a, *OECD in Figures*, Paris: Organization for the Economic Cooperation of Developed Countries.
- OECD, 1999b, *Benefit Systems and Work Incentives in OECD Countries*, Paris: Organization for the Economic Cooperation of Developed Countries.
- Pérez M., F., 1990, "Estabilidad en el Empleo", *Estudios Públicos*, 39 (invierno).
- Schweikert, R., 1997, "El Estado Benefactor en Crisis", Centro de Estudios Públicos, Serie Documentos de Trabajo, N°272 septiembre.
- Shavell, S. Y L. Weiss, 1979, "The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time", *Journal of Political Economy*, Vol. 87 N°6, diciembre. **PR**