

Nº 159

Agosto 1993



Documento de Trabajo

ISSN (edición impresa) **0716-7334**

ISSN (edición electrónica) **0717-7593**

Subsidio de Cesantía: Antecedentes y Propuesta.

Fernando Coloma

ISSN:0716-7334

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO DE ECONOMIA

Oficina de Publicaciones
Casilla 274 - V, Correo 21, Santiago

**SUBSIDIO DE CESANTIA:
ANTECEDENTES Y PROPUESTA**

Fernando Coloma C.*

Documento de Trabajo N° 159

Agosto, 1993

*Este artículo forma parte de un trabajo de investigación que el autor está realizando con apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Agradezco además el apoyo financiero brindado por el BID a través del programa PIMA.

Agradezco la ayuda prestada por Pedro Laborde en distintas etapas de este trabajo.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
I. DISCUSION TEORICA Y EMPIRICA	2
(a) Revisión Teórica	5
(b) Resultados Empíricos	17
II. SUBSIDIO DE CESANTIA EN CHILE	28
III. BASES DE UNA PROPUESTA DE SUBSIDIO DE CESANTIA PARA CHILE	42
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	53
ANEXO: DESCRIPCION DE ESQUEMAS DE PROTECCION DE DESEMPLEO EXISTENTE EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS	56

INTRODUCCION

El tema de los subsidios de cesantía y de los seguros de desempleo ha despertado interés universal desde hace bastante tiempo y se han hecho una gran cantidad de trabajos destinados a medir su impacto en variables como la tasa de desempleo, el nivel de empleo, las tasas de participación, el nivel de salarios, etc.

Actualmente en Chile el tema es de gran pertinencia, porque se encuentra bajo estudio un proyecto de ley que persigue cambiar el sistema de subsidio de cesantía que hoy impera. El propósito de este trabajo es revisar el tema desde distintas perspectivas y plantear las bases de una propuesta de reforma.

En el primer capítulo se discuten algunos enfoques teóricos simples que podrían ser utilizados para analizar la incidencia de los subsidios de cesantía (o de los seguros de desempleo) y se presenta la evidencia empírica internacional en cuanto a los principales efectos económicos que han sido consecuencia de las distintas experiencias sobre la materia. En el segundo capítulo se revisa la experiencia histórica de Chile en esta materia y en el capítulo final se plantean las bases de una propuesta de reforma del régimen actual.

En el anexo se presenta una descripción de los distintos esquemas de protección de desempleo que existían (en 1978) en un conjunto de países europeos.

I. DISCUSION TEORICA Y EMPIRICA

Los argumentos para justificar la existencia de un subsidio de cesantía (o de un seguro de desempleo) son de naturaleza variada. Entre éstos se destacan aquellos que señalan que un subsidio de cesantía permite financiar el proceso de búsqueda de trabajo de un desempleado, poniéndolo en posición de conseguir un trabajo de mejor calidad y más permanente, y aquel que sostiene que un subsidio de cesantía permite mejorar el poder negociador de los trabajadores, sobre todo en lo que se refiere a las negociaciones individuales, ya que la alternativa de no llegar a acuerdo en la negociación, y eventualmente de quedar desempleado, se hace más atractiva. Otros destacan el papel del subsidio como estabilizador automático de demanda agregada¹, y, finalmente, hay quienes señalan que el subsidio permite al trabajador satisfacer sus necesidades mínimas mientras está desempleado. Cabe reconocer que esta última función no tiene reconocimiento general, ya que en muchos países es la asistencia de desempleo, y no el subsidio, el instrumento destinado a garantizar un consumo mínimo, siendo de hecho muy distintos los prerequisites para acceder a cada uno de ellos.

Usualmente los economistas han visto al subsidio y/o al seguro de desempleo como una política con claros efectos negativos en el mercado del trabajo, destacando a este respecto los incentivos perversos que éste daría para que los desempleados persistieran en su condición de tales y para que personas empleadas dejaran eventualmente su empleo para hacerse acreedoras a este beneficio. Esta percepción, que sin duda apunta hacia aspectos relevantes, es un tanto estrecha y surge en buena medida de modelos teóricos muy simples que desconocen las condiciones particulares bajo las cuales se aplican estos beneficios. Una visión más profunda y realista del tema descubre consecuencias que van más allá de este efecto directo sobre empleo y desempleo.

¹ Ver Hamermesh (1982).

Los modelos simplificados se construyen sobre escenarios que suponen, entre otras cosas, que los sistemas de subsidio de cesantía y/o de seguros de desempleo tienen las siguientes características²: los subsidios son pagados sin importar las razones del desempleo y durante todo el período de duración del episodio de desempleo; se pagan independientemente de si la persona realizó esfuerzos para buscar un nuevo empleo o de la disposición a trabajar que manifieste; no hay penalidades para aquellos que rechazan ofertas de trabajo; las contribuciones al sistema son independientes del historial pasado de empleo; el monto del subsidio no se modifica de acuerdo al período de desempleo efectivo; y el nivel de ingreso del hogar del desempleado no afecta que sea elegido como beneficiario. Sin embargo, en la práctica, sólo la última característica es aplicable, ya que los sistemas de subsidio de cesantía (o de seguros de desempleo) establecen una serie de requisitos que tienen por objeto evitar filtraciones indeseadas y disminuir el período en que los desempleados son beneficiarios del sistema. En los países del OECD, por ejemplo³, y también en países como el nuestro, los sistemas de subsidios de cesantía tienen características como las siguientes: no se otorga cuando una persona ha entrado voluntariamente al desempleo; a veces no se paga en el período inicial de desempleo o cuando la persona ha trabajado previamente un corto período; el beneficio es condicional a que la persona desempleada haya realizado esfuerzos genuinos de búsqueda de trabajo y esté efectivamente dispuesto para trabajar, condición esta última que habitualmente exige que se encuentre inscrito en una agencia estatal de empleo; el rechazo de ofertas de trabajo razonables, cuando exceden un cierto número, provoca la descalificación de la persona como beneficiaria del subsidio; el sistema habitualmente se financia con contribuciones de los empleadores y de los empleados de acuerdo a un esquema relacionado con las remuneraciones y que depende del historial del empleo asegurado; los montos de los subsidios pueden depender de las remuneraciones que se tenían

² Esta descripción proviene de Atkinson y Micklewright (1991).

³ Ver Atkinson y Micklewright (1991).

cuando se estaba empleado, y; el subsidio de cesantía es pagado por un tiempo limitado de desempleo y los montos pueden ser decrecientes a través del tiempo.

De esta forma, cuando se consideran las restricciones reales que se enfrentan para acceder a los sistemas de beneficios de desempleo, se puede apreciar que, en teoría al menos, el sistema trata de protegerse de comportamientos oportunistas y da ciertos incentivos para incorporarse a empleos de carácter formal. Se pueden dar algunos ejemplos: la exigencia de que la persona haya entrado involuntariamente a la situación de desempleo pretende combatir que algunos se retiren o se incorporen a la fuerza de trabajo con el solo afán de hacerse acreedores al subsidio, aunque siempre es posible pensar en acuerdos privados entre empleadores y trabajadores, que conspiren contra el espíritu de esta norma; la exigencia de que la persona haya cotizado anteriormente al sistema de subsidio de cesantía (o de seguro de desempleo) hace a su vez inviable que quienes recién se incorporan a la fuerza de trabajo reciban el mencionado subsidio, requisito éste que da incentivos a acceder a empleos formales (donde se aplican las cotizaciones) tanto a aquellos que están en el sector informal como a los que están fuera de la fuerza de trabajo⁴; el limitar el período por el cual se da el subsidio de cesantía, y el hacerlo sea decreciente a través del tiempo, apunta a incentivar la búsqueda de empleo y a acortar, por tanto, la duración efectiva del episodio de desempleo; por último, el que en algunos países exista un deducible, es decir, que no se pague el subsidio por el período inicial de desempleo, desincentiva que las empresas usen el sistema de subsidio de cesantía para hacer ajustes en personal ante caídas temporales en demanda (tratándose de evitar así el problema de "riesgo de abuso"). Es interesante notar que cuando las empresas utilizan el sistema para hacer ajustes temporales, los trabajadores despedidos,

⁴De acuerdo a Torche y Wagner (1991) el acceder a empleos formales (donde se aplican las cotizaciones) permite incrementos significativos en la productividad de los trabajadores, motivo por el cual sería particularmente importante facilitar el acceso a la formalidad, aunque cabe reconocer que hay varias otras fórmulas distintas a la comentada que son más eficientes para inducir hacia la formalización.

que esperan volver a ser llamados cuando mejoren las condiciones, no tienen incentivos mayores para buscar otro trabajo⁵.

La conclusión a la que llegan Atkinson y Micklewright (1991), luego de analizar la distancia entre los supuestos habitualmente usados en el análisis teórico y los requisitos verdaderos que se exigen para hacerse acreedor a distintas compensaciones por desempleo, es que la diversidad de sistemas y de requisitos entre países no justifica tratar las compensaciones por desempleo como "el salario cuando no se trabaja", ni tampoco se justifica reducir las comparaciones entre los distintos sistemas a simples parámetros, como por ejemplo, la duración del período por el cual se otorgan los beneficios.

a) Revisión Teórica

De acuerdo a Atkinson y Micklewright (1991), los desarrollos teóricos realizados en materia de beneficios de desempleo son insuficientes, ya que no permiten capturar en toda su magnitud aspectos que son de la misma esencia de los subsidios y seguros de desempleo. Un buen análisis debiera distinguir entre los distintos estados en el mercado del trabajo y considerar los aspectos institucionales de las diferentes formas de beneficios de desempleo que existen. En relación a esto último, por ejemplo, sobre el tema de los subsidios de cesantía es importante considerar: su duración y estructura a través del tiempo, las condiciones para ser elegibles en términos de su historial de empleo pasado, las posibilidades de ser descalificado del beneficio, etc.

⁵Esta discusión sobre despidos temporales es especialmente pertinente para países como EEUU, donde esta modalidad de despido está reglamentada.

Los modelos que aquí se revisan son muy simples y adolecen de las limitaciones denunciadas por Atkinson y Micklewright (1991).

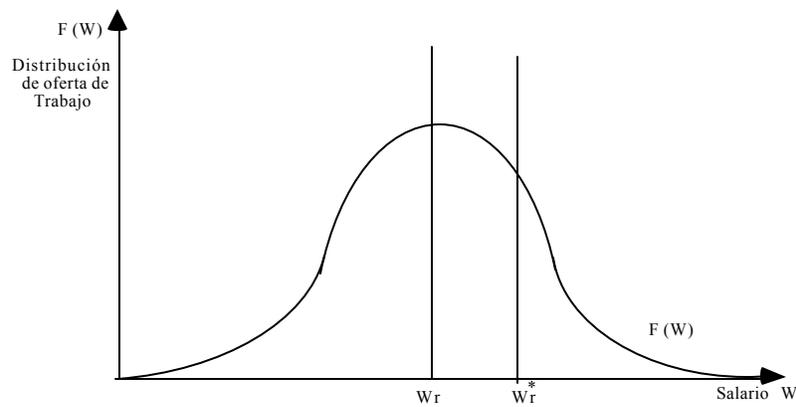
(A) Modelo de búsqueda por empleo:

La teoría sobre la búsqueda de empleo, originalmente desarrollada por Mc Call (1970), supone que los desempleados se enfrentan a una distribución exógena de posibles ofertas de trabajo, y que cada individuo tiene un salario crítico (también llamado salario de reserva), que divide a las propuestas de trabajo entre aceptables e inaceptables. Si el salario ofrecido W es mayor al de reserva W_r acepto el trabajo y si el salario ofrecido W es menor al de reserva W_r rechazo el ofrecimiento de empleo.

El Gráfico 1 describe en términos simples las características básicas de este modelo. La información que maneja cada persona sobre las distintas oportunidades de empleo es limitada y hay una distribución de ofrecimientos salariales asociada a puestos de empleo en el mercado laboral, la que viene dada por los distintos estándares de contratación de cada empleador. Esta distribución se simboliza en el gráfico por la distribución de probabilidades $F(W)$, sumando 1 el área bajo la curva. Una vez que la persona determina su salario de reserva para entrar a trabajar (W_r), ella determina aceptar un empleo cuando el salario ofrecido (W) es mayor a W_r y rechazarlo si $W < W_r$, caso en el cual continúa el proceso de búsqueda. La probabilidad que tiene el sujeto de emplearse es el área bajo $F(W)$, y a la derecha de W_r .

La determinación del salario de reserva depende de variables como el nivel de beneficios de desempleo que el individuo recibe, el salario en el último empleo y las expectativas respecto a la distribución de ofertas de trabajo $F(W)$. Además, éste depende del conjunto de características personales (habilidad, educación, experiencia, etc.) y de las preferencias por ocio que tenga.

GRAFICO 1



El seguro de desempleo o subsidio de desempleo entra en este modelo disminuyendo el costo alternativo de estar desempleado, lo que induce a prolongar el período de búsqueda por un empleo. El beneficio de desempleo (UI) aumenta el salario de reserva, es decir $dW_r / dU_I > 0$, lo cual reduce el número de ofertas de trabajo que serán aceptadas. Ahora, la probabilidad de emplearse se reduce al área bajo $F(W)$, a partir del nuevo salario de reserva W_{r^*} y hacia la derecha de la curva. Esta área, que representa la probabilidad de aceptar un empleo, cae respecto al equilibrio inicial.

En términos generales, un régimen de beneficios al desempleo pretende financiar el período de búsqueda para que el desempleado acepte el mejor trabajo posible, acorde a sus habilidades, cuando éste se desenvuelve en un escenario de información distorsionada y limitada. El grupo objetivo del subsidio serían los desempleados con limitaciones de recursos; con el subsidio se evitaría que acepten

ofertas que están por debajo de su nivel de habilidad y se permitiría que se involucraran en una actividad de búsqueda productiva.

La teoría de búsqueda más simple arroja un resultado ambiguo sobre el efecto de un subsidio de desempleo sobre el nivel de desempleo. Por un lado, con el subsidio, el individuo prolonga la búsqueda, lo que conduce a aumentar el desempleo. Por el otro lado, la persona, al emplearse, lo hace en un puesto de trabajo con remuneración y otros beneficios no monetarios que se suponen mayores, lo que conduciría a aumentar el grado de satisfacción y disminuir la rotación en el empleo.

El seguro de desempleo no sólo desincentiva dejar una situación de desempleo por una de empleo, sino que también favorece la transición empleo-desempleo y los flujos desde fuera de la fuerza de trabajo.

En cuanto a la duración del desempleo, Mortensen (1977) afirma que los beneficios de desempleo no conducen a aumentos en el período de búsqueda para todos los desempleados. Para aquellos individuos que no califican para recibir el subsidio, para los que buscan trabajo por primera vez, y para aquellos para los que está próximo a expirar el beneficio, aumentos en los beneficios de desempleo pueden conducir a disminuir el tiempo desempleado, ya que las personas internalizan el hecho de que estar empleado da derecho a recibir el beneficio ante eventuales despidos. El valor de estar empleado aumenta para este grupo, lo que determina que reduzcan su salario de reserva (W_r) y disminuyan el tiempo dedicado en buscar un empleo. También hay que considerar, como lo sugiere Atkinson y Micklewright (1991), que, *ceteris paribus*, el mayor rechazo de ofertas de trabajo de aquellos que reciben subsidio de desempleo puede trasladar dichas ofertas hacia desempleados que no califican para recibir el subsidio, con lo cual, en términos agregados, el efecto del subsidio de desempleo sobre el nivel de desempleo total y sobre la duración promedio del desempleo puede verse contrarrestado.

La existencia de un sistema de subsidio de desempleo también puede afectar el comportamiento de individuos que no pertenecen a la fuerza laboral; un seguro de desempleo aumenta el valor de estar empleado, lo que motiva un flujo hacia la fuerza laboral. Los individuos se mueven en esta dirección con el fin de capturar la renta que se crea. Este movimiento conduce a aumentar la tasa de participación de la fuerza trabajo y la tasa de desempleo.

Algunos de los modelos de búsqueda de trabajo consideran que ésta es endógena⁶, siendo la probabilidad de recibir una oferta de trabajo condicional a la cantidad de dinero y tiempo gastado en su búsqueda. El resultado estándar en este caso es que un aumento en los beneficios de desempleo reduce el tiempo por semana desempleada que se gasta en buscar trabajo (reduciéndose así la probabilidad de obtener un empleo) y podría al mismo tiempo aumentar el dinero gastado en la búsqueda. Si se supone que los desempleados enfrentan limitaciones de recursos para financiar su actividad de búsqueda, es posible que un subsidio de desempleo aumente los recursos dedicados a esa actividad y aumente así la probabilidad de volver a trabajar.

Varios autores han considerado al tipo de búsqueda en oposición a su intensidad. En el modelo de búsqueda de dos períodos de Kahn y Low (1988), los desempleados son vistos como eligiendo entre una búsqueda sistemática, que involucra recolectar información sobre las ofertas de salarios de firmas específicas y la búsqueda aleatoria del tipo convencional, donde el trabajador recibe ofertas de una distribución que es conocida *a priori*, pero donde el buscador desconoce la oferta particular que cada firma puede hacer. En este modelo, la búsqueda sistemática se supone costosa en términos de tiempo y dinero, pero es más probable que lleve a un salario aceptable, condicional en que se haga una oferta. El subsidio de desempleo en un escenario de esta

⁶ La discusión que a este respecto se desarrolla se basa en Atkinson y Micklewright (1991).

naturaleza sube el salario de reserva en el caso de la búsqueda aleatoria y reduce así la probabilidad de dejar el desempleo, y en el caso de la búsqueda sistemática incentiva a las personas a aumentar la búsqueda para obtener información acerca de los trabajos en oferta. En ambos casos, el subsidio de desempleo contribuiría a que los individuos obtuvieran un salario post-desempleo mayor.

El subsidio de desempleo puede inducir a una actividad voluntaria de búsqueda mayor o más efectiva, o bien, puede lograrse ese resultado a través de los requisitos que se imponen para ser beneficiario del sistema.

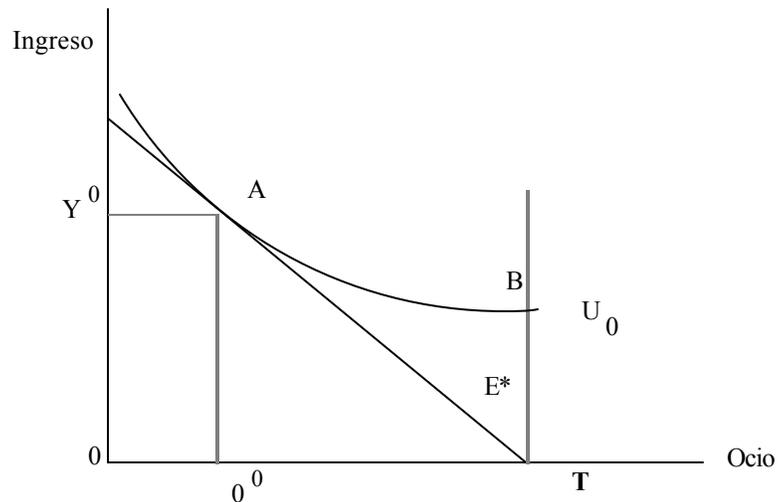
A propósito de los requisitos que se establecen para calificar como beneficiario del sistema de subsidio de desempleo, Atkinson y Micklewright (1991) destacan que el monitoreo del cumplimiento de los requisitos puede introducir una fuente adicional de incertidumbre a aquella propia de las ofertas de trabajo, lo que contribuiría a inhibir o hacer menos rentable un eventual paso desde la categoría de empleado a la de desempleado.

(B) Modelo ocio-trabajo:

Supongamos un individuo que maximiza utilidad, la cual es función de su ingreso Y y ocio O , sujeto a su restricción presupuestaria como lo indica el Gráfico 2. Inicialmente la persona se encuentra en el punto A , con un ingreso de Y^o y trabajando H^o horas, donde $H^o = T - O^o$. (T : máximo de horas potenciales de trabajo).

Si el individuo tuviera la posibilidad de recibir un beneficio de desempleo por BT , él estaría indiferente entre trabajar las H^o horas, o estar desempleado, ya que ambas alternativas lo dejan con el mismo nivel de utilidad U_0 . Como contraste, si el beneficio fuera mayor que BT , el individuo deja de trabajar, ya que puede acceder a un nivel de utilidad mayor a U_0 . Por último, si el beneficio de desempleo es menor a BT la persona se mantiene trabajando H^o horas, ya que de esta forma logra un nivel de utilidad mayor.

GRAFICO 2



Para el trabajador recién analizado, la decisión de trabajar versus no trabajar se altera a partir de un monto BT de beneficio por desempleo, no así para el trabajador marginal, que ante un cambio infinitesimal en el beneficio alterará la decisión ocio-trabajo. Por ejemplo, para el trabajador situado inicialmente en el punto E^* , que trabaja cerca de cero horas, un incremento marginal en el seguro de desempleo lo motiva a pasar a ser desempleado, ya que obtiene un nivel de utilidad más alto.

Por lo tanto, si el ocio es bien superior, la introducción o aumento de un régimen de beneficios al desempleo, disminuye las horas trabajadas en el agregado. La decisión ocio-trabajo permanece inalterada para algunos individuos; para otros, los trabajadores marginales, los conduce a una situación de desempleo.

Este modelo es, sin embargo, demasiado simplificado como para analizar un sistema de subsidio de cesantía con las características de los reales, donde como ya se ha dicho, deben cumplirse una serie de requisitos para hacerse beneficiario (una persona

tiene que haber sido despedida, haber hecho esfuerzos reales por encontrar empleo, tener la voluntad de trabajar, etc).

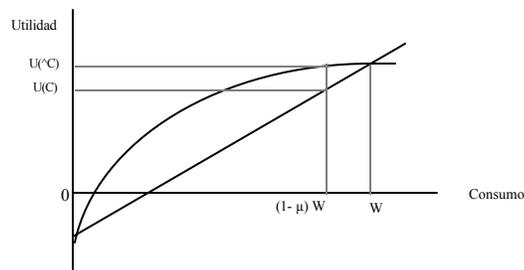
(C) Modelo de individuos aversos al riesgo:

Mediante este modelo simple, en que los individuos son aversos al riesgo, es posible comprender el efecto de un seguro de desempleo en el bienestar y en la oferta de trabajo.

Se parte del supuesto que los trabajadores financian su consumo sólo a través del salario y de los beneficios de desempleo. El desempleo es involuntario y ocurre en forma estocástica; la probabilidad de estar desempleado es u y la de estar empleado $(1-u)$. Si el individuo está empleado recibe un salario de W .

El Gráfico 3 nos muestra la relación entre consumo de un período y la utilidad derivada de éste. Si el individuo no puede ahorrar, su consumo medio es $(1-u)W$ y su utilidad esperada es de $U(C) = uU(0) + (1-u)U(W)$.

GRAFICO 3



A partir del diagrama se puede observar que si la persona tiene acceso al crédito o tiene la posibilidad de ahorrar, está mucho mejor. Si está trabajando ahorra uW , y consume $(1-u)W$; si está desempleado, consume $(1-u)W$ financiado mediante su ahorro. Si el evento de desempleo se da antes de haber ahorrado lo necesario, puede conseguir un crédito con el fin de mantener el consumo en $(1-u)W$. El individuo, al mantener su nivel de consumo constante, obtiene un nivel de utilidad $U(\hat{C}) = U[(1-u)W]$, el que es superior al caso en que no puede ahorrar.

Para que este nivel de utilidad $U(\hat{C})$ sea alcanzable se supone que todos los trabajadores tienen acceso a créditos a tasas de interés cercanas a cero, y además pueden pedir prestado en grandes cantidades. Al no cumplirse este supuesto, hay lugar para la creación de un seguro de desempleo. Si el trabajador tributa al fondo de seguro de desempleo uW cuando está empleado y el precio del seguro es *fair*, el fondo le pagará $(1-u)W$ en cada período que esté desempleado. El precio del seguro podría ser *fair* cuando los vendedores de seguro actúan como neutros al riesgo (maximizan ingreso esperado), y cuando existe un número grande de trabajadores afiliados, independencia en la ocurrencia del desempleo entre los individuos y los costos de administración del fondo de seguro de desempleo son cero. Así, bajo condiciones de precio de seguro *fair*, cada trabajador puede suavizar su consumo durante su vida, y obtener niveles de utilidad mayores en relación a una situación sin beneficios por desempleo. Como es evidente, si el precio del seguro es mayor al *fair* también hay espacio para que el bienestar aumente con la existencia de seguro, lo cual obviamente dependerá del precio del seguro y del grado de aversión al riesgo del trabajador.

En el análisis precedente, supusimos que no existían problemas de tipo *moral hazard* o de "riesgo de abuso". Estos surgen cuando el estado de la naturaleza asegurado (desempleo), es en cierta medida afectado por decisiones de los agentes cubiertos por el seguro. Es así como supusimos, que la probabilidad de desempleo (u) era exógenamente

determinada, lo que conduce, cuando el precio del seguro es *fair*, a que el seguro de desempleo óptimo para trabajadores aversos al riesgo, sea de $B = (1-u)W$.

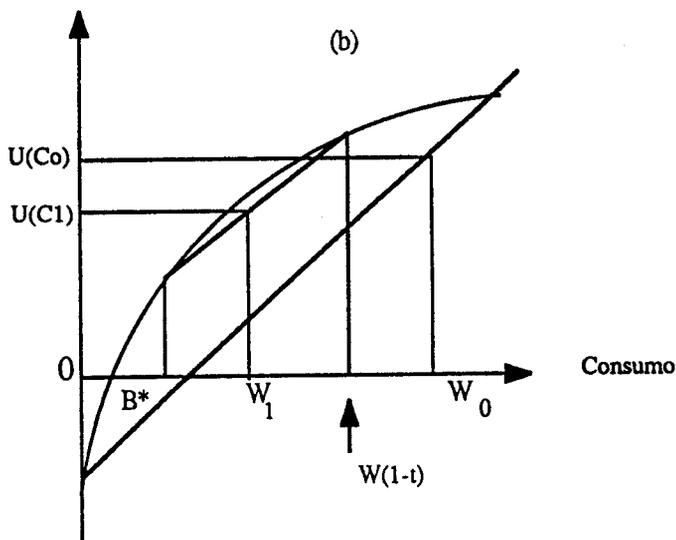
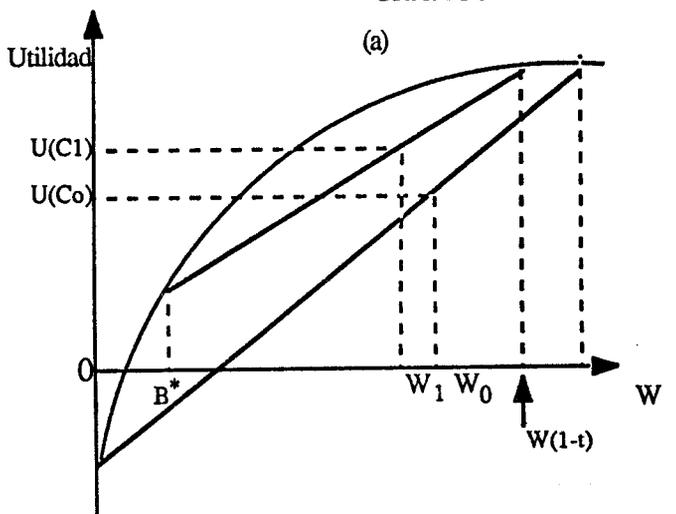
En cambio, si el seguro de desempleo afecta la probabilidad del desempleo, porque los individuos buscan empleos en forma menos intensa por ejemplo, se generan problemas del tipo "riesgo de abuso" y u estaría endógenamente determinada. Baily (1977) demuestra que el nivel de beneficios de desempleo en presencia de este tipo de comportamientos, debiera ser menor a $B = (1-u)W$, y sugiere que se debiera asegurar en forma parcial al trabajador.

Los efectos en bienestar y empleo de un sistema de seguro parcial son detallados en el Gráfico 4(a,b). El Gráfico es similar al N° 3, W es el ingreso y consumo del trabajador mientras está empleado; en cambio, $u(B)$ es la probabilidad de quedar desempleado, que se supone dependiente del nivel de beneficios B , donde $(du/dB) > 0$.

Si inicialmente el beneficio es cero, el consumo del trabajador fluctuará entre 0, cuando está desempleado y W cuando está empleado. El consumo promedio del trabajador por período es $W_0 = [1-u(0)]W$, y su utilidad promedio es $U(C_0)$.

En contraste, cuando $B > 0$ el consumo del individuo fluctúa entre B^* (beneficio de desempleo) cuando está desempleado, y $W(1-t)$ cuando está empleado, donde t es el impuesto a la renta con el objeto de financiar el seguro de desempleo. Si suponemos que el programa de seguro de desempleo se autofinancia, entonces es necesario que: $t[1-u(B^*)]W = B^*u(B^*)$. Esto significa que t es la proporción de los ingresos que es necesario entregar al fondo de seguro de desempleo, con el fin de recibir beneficios cuando se pierde el trabajo. El consumo promedio del trabajador asegurado es $W_1 = W(1-t) - u(B^*) + B^*u(B^*)$, el cual es menor a W_0 , ya que la probabilidad de quedar desempleado aumenta, $(du/dB) > 0$.

GRAFICO 4



Si el beneficio B^* es lo suficientemente alto y u (probabilidad de quedar desempleado) es muy sensible a cambios en los niveles de beneficios, puede ocurrir que

$W(1-t)$ sea menor a W_0 . Esto significaría que el ingreso después de impuestos del trabajador asegurado cuando está empleado, es menor al ingreso promedio del individuo no asegurado. El Gráfico 4(b) nos muestra esta situación, el consumo del asegurado es W_1 y el nivel de utilidad es $U(C_1)$. El trabajador no asegurado consume W_0 en promedio y obtiene un nivel de utilidad de $U(C_0)$. Tanto los niveles de utilidad, como el consumo promedio, caen cuando los individuos deciden asegurarse. Así, si el comportamiento del tipo "riesgo de abuso" es importante, el nivel de utilidad cae cuando se crea un seguro de desempleo.

Si el desempleo es poco sensible a cambios en los niveles de beneficios y éstos se mantienen en un nivel bajo, la utilidad que se genera al asegurarse es mayor a la que ocurre cuando el trabajador se mantiene al descubierto de posibles pérdidas de empleo. El consumo promedio del trabajador asegurado W_1 es menor a W_0 ; sin embargo, el nivel de utilidad $U(C_1)$ es mayor a $U(C_0)$. Aunque W_1 sea menor al consumo del individuo no asegurado, el primero accede a un nivel de utilidad más alto, ya que se han reducido las fluctuaciones en el ingreso gracias al seguro de desempleo. Esto lo muestra el Gráfico 4 (a), donde la utilidad promedio del asegurado $U(C_1)$ es más alta a la del no asegurado $U(C_0)$.

Por lo tanto, el seguro de desempleo puede aumentar el bienestar de los trabajadores cuando éstos tienen problemas de accesibilidad al crédito. Sin embargo, este bienestar cae a medida que ocurren comportamientos del tipo "riesgo de abuso" e incluso puede ocurrir que un régimen de seguros de desempleo disminuya la utilidad de la sociedad como un todo.

b) Resultados Empíricos

El énfasis en los trabajos empíricos sobre subsidios o seguros de desempleo ha estado sesgado, según Atkinson y Micklewright (1991), hacia la medición de los efectos de cambios en sus montos, ignorándose en las mediciones los efectos que se siguen de diferencias en las condiciones bajo las cuales se otorgan dichos beneficios, situación que de acuerdo a ellos hace que los resultados sean poco robustos.

En esta sección revisaremos los principales resultados empíricos que se conocen respecto a la relación entre el monto y duración de los beneficios de desempleo y variables como el nivel y la duración del desempleo, movimientos entre las categorías de empleados, desempleados e inactivos y los salarios que reciben los que han sido beneficiarios de beneficios de desempleo una vez que se reincorporan a un empleo.

1) Efectos de los beneficios al desempleo sobre el nivel y la duración del desempleo.

La relación entre beneficios de desempleo, tasa de desempleo y duración del desempleo ha estado de gran actualidad en Europa durante los últimos años, ya que se sugiere que los altos niveles de desempleo europeo han estado vinculados a generosos programas de beneficios de desempleo. Según Burda (1988), el alza en el desempleo en Europa ha estado asociada particularmente a las caídas en las tasas de abandono de una situación de desempleo y a la mayor duración de los episodios de desempleo, características éstas que son propias de beneficios de desempleo generosos. En Gran Bretaña, Pissarides (1986) encuentra que la gran mayoría de los cambios en el desempleo registrado en los años 1967-1983 puede ser atribuido al menor flujo de salida desde situaciones de desempleo.

Estudios más microeconómicos como el de Danziger, Haveman y Plotnik (1981), encuentran para EEUU una relación positiva entre el seguro de desempleo y la duración del desempleo. Para Gran Bretaña, Lancaster y Nickell (1980) concluyen que la elasticidad de la duración del desempleo con respecto a los beneficios de desempleo es cercana a 0,6, número que es relativamente bajo.

Nickell (1979) examinó el efecto de la tasa de reposición del seguro de cesantía (subsidio de desempleo dividido por el salario del último empleo) sobre la probabilidad de que hombres británicos encontrasen trabajos. El beneficio de desempleo, National Insurance, en Gran Bretaña es un beneficio similar al de Estados Unidos y puede ser recibido por un máximo de 52 semanas. Durante el período estudiado, este beneficio fue complementado por el Earnings Related Supplement entre la tercera y la vigésima octava semana de cesantía. Nickell encontró que una mayor tasa de reposición del seguro de desempleo tenía un efecto menor en el encuentro de un trabajo una vez que el individuo llevaba más de seis meses desempleado. Sus coeficientes estimados indican que después del sexto mes el impacto es un tercio, o menos, menor que el impacto durante los primeros seis meses de cesantía.

Hamermesh (1977) concluye que un aumento del 10% en la tasa bruta de reposición lleva a un aumento de media semana, aproximadamente, en el período promedio de desempleo asegurado.

Classen (1977) obtiene una elasticidad duración de desempleo del asegurado con respecto a los cambios en la tasa de reposición del seguro de cesantía de alrededor de 0,6 a 1,0, lo que significa que un aumento de 1% en la tasa de reposición llevará a un aumento de 0,6 a 1,0% en la duración promedio del desempleo asegurado. Sus resultados la llevan a concluir que la duración promedio del desempleo, y el número total de desempleados, se ven incrementados por beneficios más generosos de seguro de cesantía. Además, encuentra que el efecto de este seguro sobre la duración del

desempleo para trabajadores temporalmente despedidos es entre un tercio y la mitad del de los asegurados.

Ehrenberg y Oaxaca (1976) encuentran que aumentos en los montos de seguro de cesantía elevan significativamente la duración del desempleo en cada uno de los grupos examinados.

Bajo una perspectiva diferente, Feldstein y Poterba (1984) miden la relación entre el salario de reserva de un trabajador cesante y la disponibilidad y nivel de los beneficios del seguro de desempleo. Estos autores miden los beneficios del seguro de cesantía computando una tasa de reposición neta (la razón entre beneficios netos y salarios netos) y la razón salario de reserva como la razón entre salario de reserva dado a conocer por el individuo y el salario obtenido en su último trabajo. Un incremento de 1% en la tasa neta de reposición, aumenta la razón del salario de reserva en 0,13 puntos porcentuales en el caso de los trabajadores desempleados en forma transitoria, en 0,42 puntos para otros que pierden el empleo, y en 0,29 puntos para trabajadores que dejan el empleo voluntariamente. Para los tres grupos de desempleados se producen alzas en el salario de reserva, lo que conduce a que la probabilidad de aceptar un empleo disminuya. Con el fin de demostrar este efecto, Feldstein y Poterba, usando algunos supuestos simples sobre la distribución de ofertas salariales, sugieren que reduciendo la tasa neta de reposición de 0,7 a 0,5 se puede reducir la duración esperada de un período de desempleo entre 29 a 37% para un trabajador.

Ahora, aquellos estudios que han demostrado mayor preocupación por los detalles institucionales de los sistemas de compensación a los desempleados y que expresamente incluyen la variación de los beneficios que recibe el desempleado en la medida que se alarga el episodio de desempleo, concluyen que existe una elasticidad de duración del desempleo con respecto a los beneficios positiva, pero que ésta es pequeña. Así es como para Gran Bretaña, Narendranathan, Nickell y Stern (1985) encuentran que

esta elasticidad es de alrededor de 0,3 y para EEUU, Moffitt (1985) encuentra que esta elasticidad es cercana a 0,4 y Meyer (1990) indica que un 10% de crecimiento en la llamada tasa de reemplazo estaría asociada a un aumento de alrededor de 1,5 semanas en la duración del desempleo.

En cuanto a los efectos de una mayor duración del período por el cual se entregan beneficios de desempleo, Moffitt y Nicholson (1982) y Moffitt (1985) sugieren que un aumento potencial de una semana en la duración de los beneficios de desempleo eleva la duración media del tiempo desempleado en cerca de 0,10-0,15 semanas y Katz y Meyer (1990) sugieren que dicho aumento es superior a las 0,2 semanas. Katz y Meyer (1990) concluyen también que cambios en la duración de los beneficios de desempleo tienen mayores efectos en la duración media del tiempo desempleado que cambios en los niveles de los beneficios de desempleo. Sus simulaciones muestran que una determinada reducción en los gastos asociados a los beneficios de desempleo que se alcancen a través de una menor duración de éstos, tiene el doble de los efectos que se tendrían a través de menores niveles de beneficios.

2) Efectos de los beneficios de desempleo sobre los salarios post desempleo y sobre el tipo de empleos que se generan.

Ehrenberg y Oaxaca (1976) examinaron los efectos del seguro de cesantía sobre el salario post desempleo. Su muestra de análisis, que incluía hombres y mujeres de estados diferentes, proviene de una encuesta nacional en vez de registros administrativos de seguro social. Estos autores encontraron que el seguro de cesantía tiene efectos beneficiosos sobre el salario post desempleo de mujeres y hombres adultos; según sus estimaciones, un aumento del 10% en la tasa de reposición del seguro de desempleo incrementaría el salario post desempleo de un hombre en 0,7% y el salario de una mujer en 1,5%. Los efectos sobre los salarios postdesempleo de hombres y mujeres jóvenes son insignificantes.

Classen (1977) rechaza la hipótesis de la presencia de una ganancia salarial, ya que sus resultados muestran un patrón contradictorio de respuesta en muestras diferentes y usando especificaciones distintas, mientras que Burgess y Kingston (1976) y Holen (1977) encuentran ganancias de salario significativos por parte de los desempleados asegurados.

Welch (1977) pone en duda la validez de los resultados de los estudios de salario post desempleo arriba citados por problemas estadísticos y econométricos. Sostiene además que también hay argumentos a favor de un efecto negativo del seguro de cesantía sobre los salarios post desempleo.

Meyer (1992) en un estudio destinado, entre otras cosas, a examinar distintas experiencias sobre bonos por reemplazo, sugiere que los salarios obtenidos en sus nuevos empleos por quienes recibieron el bono por la pronta reincorporación a un empleo, no fueron afectados por el temprano retorno al trabajo. Esta evidencia deja entrever que pequeños cambios en la generosidad de los subsidios de desempleo no tendrían mayor efecto en los salarios de los desempleados una vez que se reincorporan a un trabajo, lo que indicaría que es despreciable el efecto de los subsidios de cesantía en la calidad de empleos futuros de sus beneficiarios.

La influencia de los beneficios de desempleo en la transición de desempleados hacia empleos regulares o hacia empleos marginales es muy difícil de detectar empíricamente, principalmente por la dificultad de separar de cualquier base de datos aquellos trabajos post desempleo que son regulares de aquellos que son marginales. Estudios hechos para regiones francesas (Gérard-Varet (1990) y Joutard (1990)), que distinguen entre aquellos que entran a empleos regulares y aquellos que entran a trabajos

"precarios"⁷, muestran que la variable que mide la recepción de beneficios de desempleo tiene una asociación negativa y altamente significativa con la transición hacia empleos precarios. Sin embargo, la relación entre esta variable y la transición hacia empleos regulares es menos significativa para los hombres e insignificante para las mujeres.

3) Efectos de los beneficios de desempleo en las transiciones entre desempleo, empleo e inactividad.

Para Francia, Joutard (1990) muestra evidencia sobre hombres y mujeres desempleados que recibieron beneficio de desempleo y que se incorporaron, ya sea a un empleo, a un programa de entrenamiento o que simplemente salieron de la fuerza de trabajo. Sus estimaciones sobre el efecto del nivel y de la duración de los beneficios de desempleo en la probabilidad de terminar con una situación de desempleo, muestran diferencias significativas para las distintas transiciones. Los efectos negativos más significativos son los de la duración del beneficio en la transición desde el desempleo al empleo, los del nivel de los beneficios en la transición hacia el entrenamiento⁸ y el de ambas variables (nivel y duración del beneficio) sobre la transición hacia la inactividad.

Clark y Summers (1982), por su parte, encuentran que es insignificante el efecto de los beneficios de desempleo sobre la transición de los desempleados hacia la categoría de empleados o de inactivos. En cambio, Barron y Mellow (1981) encuentran que la probabilidad de dejar una situación de desempleo por una de empleo o de inactividad, es menor para aquellos que reciben beneficios de desempleo.

Clark y Summers (1982) examinan también los efectos de la tasa neta de reposición de seguro de desempleo sobre las transiciones desde empleo a desempleo y la

⁷En estos estudios son considerados como trabajos precarios aquellos trabajos estacionales o temporales, y aquellos que dan origen a contratos a plazo fijo.

⁸En términos intuitivos esto significa que un alza en los beneficios que reciben los desempleados se traduce en un menor interés de éstos en seguir programas de entrenamiento.

no pertenencia a la fuerza laboral, y desde allí hacia empleo y desempleo. Obtienen que aumentos en la tasa de reposición en el seguro de cesantía aumenta significativamente la probabilidad de transición desde empleo a desempleo, ya que hay incrementos en los despidos temporales, despidos permanentes, y renunciaciones. Un 2% de los que están empleados un mes están desempleados el mes siguiente, tasa que se reduciría a un 1,6% si se eliminara el seguro de cesantía. Es así como la tasa promedio del seguro de desempleo aumentó en 0,4 puntos porcentuales las probabilidades de transición al desempleo. Sin embargo, Clark y Summers estiman que este efecto sería compensado porque sus resultados también sugieren que el subsidio de cesantía reduce los movimientos desde el empleo a no pertenencia en la fuerza de trabajo; encontraron que una persona empleada elegible para recibir un seguro de desempleo (durante el período de marzo/abril de 1978), tenía 2,2% menos de probabilidades de salir de la fuerza laboral que un trabajador idéntico en todos los aspectos, salvo la elegibilidad para los beneficios.

De acuerdo a Clark y Summers, el programa de seguro de desempleo aumenta el empleo y el desempleo agregado y, por ende, la participación de la fuerza laboral. Si se toma en cuenta el efecto del seguro de desempleo sobre todos los tipos de probabilidades de transición, estos autores predicen que la eliminación total del seguro de cesantía en 1978 habría reducido la tasa de desempleo en 0,65 puntos porcentuales para ese año.

De acuerdo a Hamermesh (1979), la evidencia para mujeres casadas en EEUU indica que el subsidio de desempleo incentiva a las mujeres a entrar a la fuerza de trabajo.

Desde una perspectiva diferente, Meyer (1992) muestra que los experimentos de dar bonos especiales a aquellos desempleados que se reincorporen a un empleo afectan claramente la velocidad a la cual los desempleados abandonan su condición de tales, lo que se manifiesta por la caída en las semanas de recepción de beneficios de

desempleo. Asimismo, este autor analiza el impacto de experimentos que dan distintos servicios tendientes a mejorar y aumentar el control del proceso de búsqueda de trabajo, y encuentra que los beneficios de estas experiencias son mayores que sus costos, donde los beneficios se miden por los menores costos asociados a una menor duración del período de recepción de beneficios de desempleo y los costos, por el valor de los servicios.

4) Efectos de los beneficios de desempleo sobre el patrón de despidos temporales de las firmas.

Feldstein (1978) obtiene resultados que implican que los beneficios del seguro de desempleo causan entre un 46 a 53% de todo el desempleo por despido temporal en los Estados Unidos, o 12 a 13% del desempleo total de 1971. Sus resultados implican también que el 70% del desempleo temporal puede ser eliminado si se restringe la razón neta de reposición a no más de 0,5.

Topel (1985) sostiene que los seguros de desempleo tienen pocos efectos en las probabilidades de que empleados se retiren voluntariamente o en que éstos sean despedidos en forma permanente. En cambio, el seguro de desempleo tiene un efecto importante en la probabilidad de despidos temporales, particularmente porque en EEUU las empresas no son castigadas adecuadamente en sus cotizaciones de acuerdo a sus historiales de despido. Estos resultados indican que los seguros de desempleo pueden tener efectos importantes en el tránsito hacia situaciones de desempleo, pero particularmente por razones de demanda (por el lado de las empresas) y no de oferta (por el lado de los trabajadores). El hecho de que los que se retiran voluntariamente de un empleo no tendrían derecho, al menos teóricamente, a recibir subsidio de desempleo, explicaría la escasa respuesta por el lado de oferta.

Clark y Summers (1982) encuentran que la probabilidad de moverse de un empleo al desempleo temporal está significativamente relacionada con la tasa de

reposición neta de un trabajador. Una caída del 10% en la tasa de reposición reduciría la probabilidad de desempleo temporal en 0,05 puntos porcentuales. La eliminación completa de los beneficios de seguro de cesantía reduciría la probabilidad de desempleo temporal en 0,25 puntos porcentuales.

Síntesis de los Principales Resultados Empíricos

En resumen, los principales resultados empíricos respecto a las relaciones entre el monto y la duración de los beneficios de desempleo y variables como el nivel y la duración del desempleo, los movimientos entre las categorías de empleados, desempleados e inactivos y los salarios post desempleo son, básicamente, los siguientes:

- Para el caso europeo, por ejemplo, el alza en el desempleo ha estado asociado particularmente a caídas en las tasas de abandono de una situación de desempleo y a la mayor duración de los episodios de desempleo, características éstas que son coherentes con el advenimiento de programas de beneficios de desempleo generosos.
- Los estudios microeconómicos concluyen que el número total de desempleados se ve incrementado por beneficios más generosos de seguro de cesantía y aumentos en los montos del seguro, y en su duración, traen consigo una mayor duración del período promedio de desempleo asegurado. Un resultado interesante es que los cambios en la duración de los beneficios de desempleo tienen mayores efectos en la duración media del tiempo desempleado que los cambios en los niveles de esos beneficios.

En relación a la duración media del desempleo asegurado, se puede decir también que ésta ha disminuido frente a programas especiales que otorgan ya

sea bonos por reemplazo o servicios para mejorar el proceso de búsqueda de trabajo y el control de los beneficiarios.

- Los beneficios de desempleo tienen, en general, efectos poco significativos sobre los salarios post desempleo de aquellos que fueron beneficiarios del sistema. Las distintas experiencias sobre bonos por reemplazo, muestran que los salarios de las personas que recibieron el bono por la pronta reincorporación a un empleo, no se vieron afectados por el temprano retorno al trabajo. Esto deja entrever que cambios en la generosidad de los subsidios de desempleo con el pretendido efecto de mejorar el proceso de búsqueda, no tendrían repercusiones en los salarios o en la calidad de los empleos que obtienen los desempleados una vez que se reincorporan a un trabajo.

Entre las razones que explican esta evidencia está aquella que sostiene que el seguro de cesantía, al alargar la duración promedio del desempleo, hace que los desempleados asegurados sean vistos como menos atractivos por los empleadores potenciales; un período más largo de desempleo acarrea una señal negativa.

- En cuanto a los efectos del nivel y de la duración de los beneficios de desempleo en la probabilidad de salir de esta situación, se puede apreciar que los efectos negativos más significativos son los de la duración del beneficio en la transición hacia el empleo, los del nivel de los beneficios en la transición hacia el entrenamiento y el de ambas variables (nivel y duración del beneficio) sobre la transición hacia la inactividad. Por otra parte, mayores montos del seguro de desempleo se traducen en aumentos significativos en la probabilidad de transición desde empleo a desempleo, particularmente por lo que corresponde a despidos temporales.

- Finalmente, mayores beneficios de desempleo reducen los movimientos desde el empleo a no pertenencia a la fuerza de trabajo e incentivan, particularmente a las mujeres, a entrar a la fuerza de trabajo.

II.**SUBSIDIO DE CESANTIA EN CHILE**i) Antes de 1974⁹

La estructura del sistema estuvo conformada por disposiciones que regulaban a los imponentes de la Caja de Empleados Particulares y los del Servicio del Seguro Social.

- Empleados Particulares

Los requisitos para que los empleados particulares pudieran acceder al beneficio eran los siguientes: el imponente debía cotizar a lo menos doce meses (continuos o discontinuos) al fondo Especial de Cesantía, y haber abandonado involuntariamente su último empleo. Este fondo se financiaba con los aportes del empleado de 1.16% de su remuneración imponible.

El monto del subsidio para estos empleados variaba entre un 75% y un 200% de un sueldo vital, dependiendo del sueldo promedio del imponente. Con respecto a la duración de este beneficio, éste era otorgado por día de cesantía y duraba 90 días como máximo (en algunos casos prorrogable).

- Obreros

Para que el obrero pudiera optar al subsidio de cesantía era necesario haber perdido involuntariamente el trabajo y además tener al menos tres años de imposiciones para acceder a él por primera vez, y dos años de imposiciones desde el giro anterior.

⁹La descripción del sistema de subsidio de cesantía antes de 1974 y entre 1974-1982 corresponde a Maureira (1978).

El beneficio lo otorgaba el Servicio de Seguridad Social, girando en contra del Fondo de Indemnización. El monto del subsidio era de un 75% del salario promedio de los últimos seis meses.

El programa era financiado por los empleadores, los que debían girar un 2% de los salarios sobre los que se calculaban las imposiciones al Servicio de Seguridad Social.

- Otros Grupos de Trabajadores

Los empresarios bancarios tenían un fondo de cesantía con regulaciones similares a los empleados particulares. Por otra parte, los empleados públicos no tenían un subsidio de cesantía, pero percibían otros mecanismos de protección al cesante.

Ingresos y Egresos del Régimen de Subsidios de Cesantía

En el Cuadro N°2-1 se presentan los ingresos y egresos del sistema de Seguridad Social para el período 1971-1973. En él se observa que:

- El Programa de Subsidio de Cesantía representaba un porcentaje muy bajo del gasto en seguridad social en Chile (cerca del 0,4%).

- Para los años 1971-1973 el sistema produjo excedentes. Esto se debió a que los ingresos eran calculados sobre las remuneraciones del momento, y los egresos (subsidio) se calculaban sobre promedios de salarios anteriores, los que eran bajos como consecuencia de la inflación.

CUADRO N° 2-1

A.- INGRESOS A LA SEGURIDAD SOCIAL
Distribuidos según regímenes de previsión
(miles de pesos de cada año y porcentaje del total)

Regímenes	1971		1972		1973	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Pensiones	14.234	51,4	25.851	51,0	71.075	47,0
Asignac.Familiar	6.364	23,0	11.540	22,7	32.504	21,5
Enfermedad	4.863	17,6	9.360	18,4	36.468	24,1
Ind. Desah. otros	1.294	4,7	2.274	4,5	6.824	4,5
Acc. de Trabajo	765	2,8	1.473	2,9	3.562	2,4
Cesantía	148	0,5	242	0,5	703	0,5
Total Ingresos	27.668	100,0	50.740	100,0	151.136	100,0

B.- EGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Distribuidos por regímenes de previsión
(miles de pesos de cada año y % del total)

Regímenes	1971		1972		1973	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Pensiones	12.222	49,3	21.523	49,6	54.786	46,1
Asignac. Familiar	6.279	25,3	10.620	24,5	28.189	23,7
Enfermedad	4.513	18,2	8.397	19,3	28.727	24,1
Ind. Desah. otros	1.099	4,5	1.382	3,2	4.456	3,7
Acc. del Trabajo	581	2,3	1.362	3,1	2.338	2,0
Cesantía	110	0,4	120	0,3	417	0,4
Total Egresos	24.804	100,0	43.404	100,0	118.913	100,0

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Departamento Actuarial.

ii) Reforma de 1974 (D.L. 603)

En 1974 se crea un sistema de subsidio de cesantía universal, que beneficia a todos los trabajadores que dependen de un empleador, sean del sector público o privado. Los objetivos principales consistían en uniformar tanto los requisitos exigidos como los beneficios otorgados y su extensión a todos los trabajadores.

Este sistema cubría a todos los trabajadores ya protegidos por el antiguo sistema, y además a los del sector privado y público que antes no estaban cubiertos.

Para poder recibir el beneficio se debía tener al menos 12 meses de imposiciones (continuos o discontinuos) durante los dos años anteriores a la fecha de la cesantía. Para solicitar nuevamente el subsidio debían transcurrir al menos dos años.

El beneficio del sector privado ascendía a un 75% del sueldo promedio de los últimos seis meses. En cambio, para el sector público el monto era de 75% de la última remuneración. Cabe destacar que el beneficio no podía ser superior al 90% de cuatro sueldos vitales ni inferior al 80% de dos sueldos vitales. El subsidio se otorgaba por períodos de 90 días, con un máximo de cuatro períodos. Existía la posibilidad de ampliar el subsidio en 180 días para casos especiales. Paralelamente, el beneficiado podía recibir asignación familiar, maternal y médica.

El subsidio de cesantía para los empleados públicos era financiado enteramente por el Estado. En cambio, el subsidio para los privados, como se aprecia en el Cuadro N° 2-2, se financiaba con un 2% de las remuneraciones imponibles de cargo de los trabajadores, empleadores y de la entidad previsional correspondiente. Para el sector privado, la estructura de la distribución de la cotización al Fondo Común de Subsidios de Cesantía era diferenciada con respecto a cada institución previsional.

CUADRO N° 2-2
DISTRIBUCION DE LA COTIZACION AL FONDO COMUN DE SUBSIDIO DE CESANTIA
DEL SECTOR PRIVADO POR INSTITUCION PREVISIONAL

INSTITUCION	TRABAJADOR	EMPLEADOR	CAJA	TOTAL COTIZACION
Servicio Seguro Social	0,14	1,72	0,14	2%
Caja EE. Particulares	1,16	-	0,84	2%
Caja Bancaria de Pensiones	0,80	-	1,20	2%
Caja Marina Mercante Nac. Secc. EE. y Oficiales	1,00	-	1,00	2%
Sec. Triomar	-	2,00	-	2%
Caja Banco del Estado	0,79	-	1,21	2%
Caja Banco Chile	0,47	-	1,53	2%
Caja Banco Central	1,08	-	0,92	2%
Caja Prof. Hípicos	1,00	-	1,00	2%
Dirección de Prev. Carab.	1,00	-	1,00	2%

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Departamento Actuarial.

Como se aprecia en el Cuadro N° 2-3, el sistema del sector privado era financiado principalmente por la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y el Servicio de Seguro Social.

CUADRO N° 2-3
INGRESOS DEL FONDO DE SUBSIDIO DE CESANTIA PARA EL SECTOR PRIVADO
DISTRIBUIDOS POR CAJAS DE PREVISION (en miles de pesos)

Institución	1974		1975		1976		1977	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Serv.Seg.Social	4.648.6	44,8	32.066.0	43,8	118.938	33,3	288.405	38,9
Caja EMPART	4.905.7	47,3	34.786.2	47,5	132.462	37,1(*)	332.755	44,9
Capremer	155.2	1,5	1.070.4	1,4	4.010	1,1(*)	11.183	1,5
Capremer; Triomar	126.1	1,2	926.4	1,3	4.478	1,2(*)	10.773	1,5
Caja Bancaria	182.0	1,8	1.713,7	2,3	6.206	1,8(*)	16.607	2,2
Caja Bco. Chile	110.4	1,1	982.2	1,3	3.193	0,9(*)	6.494	0,9
Caja Bco. Central	41.3	0,4	272.4	0,4	923	0,3(*)	2.491	0,3
Caja Prof. Hípicos	10.8	0,1	66.4	0,1	252	0,1(*)	509	0,1
Direc. Carabineros	1.2	-	9.8	-	28	- (*)	54	-
Caja Banco Estado	184.9	1,8	1.380,0	1,9	4.445	1,2(*)	15.264	2,0
Sub-Total	10.366,2	100,0	73.273,5	100,0	274.935	77,0	684.535	92,3
F.U.P.F.	-	-	-	-	82.254	23,0	56.800	7,7
TOTAL	10.366,2	100,0	73.273,5	100,0	357.189	100,0	741.335	100,0

(*) Incluye mes de diciembre estimado.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Departamento Actuarial.

iii) Situación desde marzo de 1982:

El Decreto con Fuerza de Ley N°150 publicado en marzo de 1982 es el que actualmente regula el sistema de subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público. Este decreto fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre sistema único de prestaciones familiares y sistema de subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público contenidas en decretos leyes de 1974.

Las principales características del sistema de subsidio de cesantía son las siguientes:

- a) Tienen derecho al subsidio de cesantía los trabajadores dependientes del sector público o privado afiliados al Instituto de Normalización Previsional (INP)¹⁰ o a una Asociación de Fondos de Pensiones (AFP) y los trabajadores independientes que al 1° de agosto de 1974 tenían ese derecho. Estas personas podrán recibir el subsidio cuando reúnan los siguientes requisitos¹¹:
- i) Estar cesantes, entendiéndose que lo están los trabajadores dependientes que con posterioridad al 1° de agosto de 1974 fueron despedidos por causas ajenas a su voluntad¹². Respecto de los trabajadores independientes, se entenderá que lo están cuando a su respecto se reunieren las condiciones establecidas en las disposiciones legales o reglamentarias que les eran aplicables al 1° de agosto de 1974.
 - ii) Tener, a lo menos, 52 semanas o 12 meses, continuos o discontinuos, de imposiciones en cualquier régimen previsional afecto al sistema, dentro de los dos años anteriores a la fecha de la cesantía.
 - iii) Estar inscritos en el Registro de Cesantes que deberá llevar cada institución previsional, y
 - iv) Estar inscritos en el Registro de Cesantes que deberá llevar cada municipalidad con el fin de asignarles trabajos de asistencia en beneficio de la comunidad. Aquellas personas que perciban los beneficios del sistema de subsidio de cesantía quedarán

¹⁰El INP, entre otras funciones, administra el antiguo sistema previsional hasta su extinción en la segunda o tercera década del próximo siglo.

¹¹De aquí en adelante nos referiremos explícitamente a la situación de los trabajadores del sector privado, sin perjuicio de lo cual es importante destacar que la situación de los trabajadores del sector público es muy parecida y difiere en detalles menores.

¹²Los trabajadores que se encuentran en huelga tienen suspendido su contrato de trabajo, por lo que no son considerados como cesantes y por ende no pueden postular al subsidio de cesantía durante el período de huelga.

sujetas a una jornada no inferior a 30 horas semanales para desempeñar aquellas labores que el Alcalde de la respectiva municipalidad les asigne.

- b) No obstante lo descrito en (a) no habrá derecho a subsidio o cesará el concedido, según el caso, por las causales siguientes:
- i) Si el cesante rechazare, sin causa justificada, la ocupación ofrecida por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, a menos que ella sólo le hubiera permitido ganar una remuneración inferior al 50% de la última que percibió en la fecha de la pérdida del empleo.
 - ii) Si la solicitud de subsidio contuviere datos o informaciones falsas.
 - iii) Si el cesante se negare a realizar el trabajo que la respectiva municipalidad le asigne.
- c) Para gozar de un nuevo subsidio se requerirá, además de los requisitos ya mencionados, que el cesante tenga, por lo menos, cincuenta y dos semanas o doce meses, continuos o discontinuos, de imposiciones en cualquier régimen previsional afecto al sistema, dentro de los dos años posteriores a la última cesantía en que hubiere devengado el subsidio correspondiente.
- d) El subsidio de cesantía se devengará por cada día que el trabajador permanezca cesante, y por un lapso máximo de 360 días. El goce del beneficio se interrumpirá cada vez que se pierda la condición de cesante, sin perjuicio de recuperarlo cuando nuevamente se adquiriera tal calidad. En este caso no se exigirá el cumplimiento de los requisitos mencionados en los puntos (i) y (ii) de (a) y se proseguirá con el goce del beneficio por el tiempo que faltare para cumplir con el período máximo mencionado, sin perjuicio de lo mencionado en (c).

En la actualidad, el subsidio de cesantía tiene los siguientes montos por los períodos que se indican¹³:

- En los primeros 90 días: \$ 12.106 por mes.
- Entre los 91 días y los 180 días: \$ 8.071 por mes, y
- Entre los 181 días y los 360 días: \$ 6.053 por mes.

- e) El trabajador que percibiere subsidio tendrá derecho al goce de asignaciones familiares y maternas y mantendrá el derecho a las prestaciones médicas establecidas en su respectivo régimen previsional.
- f) El subsidio de cesantía no está afecto a cotización previsional alguna y no son considerados renta para ningún efecto legal.
- g) El goce de este subsidio será incompatible con toda actividad remunerada. Este subsidio será incompatible también con la mantención de la remuneración después de la pérdida del empleo, con las pensiones derivadas de la circunstancia de haber perdido el empleo y con los ingresos que tengan origen en los programas de absorción de cesantía que llevan a cabo las Municipalidades y otras entidades estatales.
- h) El Régimen de Subsidios de Cesantía para los trabajadores del sector privado se financiará con cargo al "Fondo Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía". Este fondo se financia exclusivamente con aportes fiscales que se fijan en la Ley de Presupuestos¹⁴.

¹³La evolución histórica de los montos de subsidios máximos y mínimos, en términos nominales y reales, se presenta en el Cuadro 2-4.

¹⁴Después de 1986 se eliminaron las contribuciones que por ley debían pagar los empleadores para contribuir a financiar el régimen de subsidios de cesantía. Estas, hasta diciembre de 1981, correspondían a un 3% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores y entre esta fecha y diciembre de 1986 correspondían a un 2% de dicha remuneración.

- i) La supervigilancia y control de las distintas disposiciones que regulan el sistema de subsidios de cesantía depende de la Superintendencia de Seguridad Social.

Antecedentes empíricos

La información que aquí se presenta está básicamente concentrada en la última década y no es homogénea en cuanto a los años que cubre, ya que hay serios problemas para la obtención de algunos indicadores.

La Superintendencia de Seguridad Social publica antecedentes sobre la cobertura y los recursos que se destinan al sistema de seguros de cesantía. Las principales características del sistema son las siguientes:

- (1) De acuerdo al Cuadro 2-5, el sistema de subsidios de cesantía se financia en un 99% con aportes fiscales. A pesar de que en la actualidad no hay contribuciones directas de los empleadores al haberse derogado por ley, todavía aparecen éstas financiando el sistema en un pequeñísimo porcentaje, situación que es anómala y que ha dado origen a procesos mediante los cuales se pide la devolución de las sumas de dinero pagadas indebidamente.
- (2) Los gastos en subsidios de cesantía han experimentado una notable y sostenida caída entre 1983 y 1990, como se puede apreciar en el Cuadro 2-5. En cifras de cada año, en 1983 el gasto total en subsidios fue de 7.030,34 millones de pesos y en 1990 fue de 1696,67 millones.

En términos de valores reales, se observa que los subsidios de cesantía per cápita tienen una caída significativa a partir de marzo de 1975 y una fuerte caída a partir de julio de 1983, tanto en lo que se refiere a sus montos máximos como mínimos; los niveles de subsidio más bajos de todo el período se verifican en los últimos años, 1990, 1991 y 1992.

Cuando se considera el período 1980-1990, se puede observar que el número promedio mensual de beneficiarios del sistema (Cuadro 26) ha disminuído fuertemente a través del tiempo. La mayor cantidad de beneficiarios del sistema se concentró entre los años de crisis 1982 y 1983, y la menor cantidad, en 1990, donde sólo recibió el subsidio un promedio de 33.845 cesantes.

En principio las cifras muestran el carácter anticíclico del programa en cuanto al número de adscritos al mismo, aunque esto se ha observado en forma simultánea a una reducción sostenida en los montos reales del subsidio de cesantía per cápita a través del tiempo. Como se puede observar, en los años post recesión de 1982, período con altas tasas de desempleo, el programa proporciona ayuda a un gran número de personas. A medida que la economía comienza a recuperarse, desde el año 1985, la tasa de desempleo disminuye y el número de adscritos al programa cae.

- (3) De lo que gasta el gobierno en el programa de seguridad social (Cuadro 2-7), el subsidio de cesantía representa un porcentaje mínimo del costo total. El año 1989 el Estado aportó en total al sistema de seguridad social 449.713,7 (millones \$), de los cuales destinó 2.476 (millones \$) al fondo de subsidio de cesantía. Esto representa un 0.55% del gasto en seguridad social.
- (4) Si se compara el total de beneficiarios de subsidios de cesantía y la cesantía total para cada año, se puede apreciar que existe una baja cobertura a nivel de los

desempleados. Para el año 1990 el promedio de trabajadores desempleados durante el año alcanzaba a 281.025 y el número de cesantes era de 234.900, de forma tal que el número de cesantes que recibían subsidio en 1990 constituía un 12% del total de desempleados y un 14,4% del total de cesantes. La relativamente baja cobertura del sistema de subsidio de cesantía a través del tiempo podría tener varias explicaciones: durante buena parte del tiempo para el cual se presenta información estadística, los cesantes tenían la alternativa de acudir a los programas especiales de empleo financiados por el gobierno; una proporción alta de los cesantes podría no estar interesada en el subsidio por su bajo monto; otro grupo no tendría los requisitos para aplicar al mencionado subsidio (no cumplen con los requisitos mínimos de imposiciones previsionales, se han retirado voluntariamente del empleo, son trabajadores independientes no sujetos a régimen especial, etc); otros podrían estar desinformados respecto al sistema de subsidios de cesantía, etc. Cabe recordar que los que buscan trabajo por primera vez no pueden acceder al beneficio de subsidio de cesantía.

- (5) La conclusión básica es que el sistema de subsidio de cesantía no ha tenido mayor importancia en Chile durante la última década. El número de personas beneficiadas representan un reducido porcentaje del total de cesantes y de desempleados. El monto del subsidio es muy bajo y decreciente a través del tiempo, por lo que es de suponer que, en la actualidad, su efecto sobre los salarios de reserva de los desempleados y sobre los incentivos a prolongar la situación de desempleo para cobrar el subsidio, son mínimos.

CUADRO N° 2-4
SUBSIDIOS DE CESANTIA: MONTOS MINIMOS Y MAXIMOS

Desde	Hasta		Mínimo (En \$ de cada año)	Máximo	Mínimo (en \$ de Dic.91)	Máximo
Agosto 1974	Septiembre 1974	1974	25,4	57,2	13962,3	31415,2
Octubre 1974	Noviembre 1974	1974	32	72	13095,6	29465,0
Diciembre 1974	Febrero 1975	1975	43,2	97,2	15131,5	34045,8
Marzo 1975	Mayo 1975	1975	57,6	129,6	12541,4	28218,1
Junio 1975	Agosto 1975	1975	99,2	223,2	12876,2	28971,4
Septiembre 1975	Noviembre 1975	1975	123,2	277,2	12299,1	27673,0
Diciembre 1975	Febrero 1976	1976	158,4	356,4	12589,5	28326,5
Marzo 1976	Mayo 1976	1976	209,6	471,6	12068,0	27153,0
Junio 1976	Agosto 1976	1976	289,3	651,2	12065,0	27146,4
Septiembre 1976	Noviembre 1976	1976	364,6	820,3	12303,1	27681,8
Diciembre 1976	Febrero 1977	1977	430,2	967,9	12464,0	28044,0
Marzo 1977	Junio 1977	1977	511,9	1151,9	12471,2	28060,1
Julio 1977	Noviembre 1977	1977	604,1	1359,2	12609,0	28370,2
Diciembre 1977	Febrero 1978	1978	712,8	1603,8	12632,2	28422,5
Marzo 1978	Junio 1978	1978	769,8	1732,1	12711,8	28601,6
Julio 1978	Noviembre 1978	1978	846,8	1905,4	12759,9	28709,8
Diciembre 1978	Febrero 1979	1979	948,5	2134,0	12897,4	29019,2
Marzo 1979	Junio 1979	1979	1005,4	2262,1	12799,7	28799,2
Julio 1979	Noviembre 1979	1979	1116,0	2510,9	12718,0	28615,6
Diciembre 1979	Marzo 1980	1980	1316,8	2962,8	12891,8	29006,5
Abril 1980	Septiembre 1980	1980	1422,2	3199,9	12683,9	28538,8
Octubre 1980	Julio 1981	1981	1621,3	3647,8	12652,3	28467,7
Agosto 1981	Junio 1983	1983	1848,2	4158,5	12832,9	28873,9
Julio 1983	Diciembre 1984	1984	1940,7	4366,5	9759,5	21959,0
Enero 1985	Abril 1985	1985	2376,2	5346,4	8580,5	19306,1

Desde	Hasta		Tramo I (En \$ de cada año)	Tramo II	Tramo III	Tramo I (\$ de Dic. 1991)	Tramo II	Tramo III
Mayo 1985	Nov. 1990	1990	6000	4000	3000	19798,8	13199,2	9899,4
Diciembre 1990	Dic. 1991	1991	9000	6000	4500	10679,2	8388,7	5339,6
Diciembre 1991	Dic. 1992	1992	10620	7080	5310	10620,0	7080,0	5310,0
Enero 1993			12106	8071	6053	10724,4	7149,9	5362,2

Monto del subsidio de cesantía para primeros 90 días (Tramo I), entre 91 y 180 días (Tramo II), y entre 181 y 360 días (Tramo III).

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Nota: Los subsidios de cesantía máximo y mínimo medidos en términos reales, corresponden al comienzo de cada uno de los períodos de vigencia.

CUADRO 2-5
INGRESOS Y EGRESOS DEL SISTEMA DE SUBSIDIO DE CESANTIA
(Cifras en millones de \$ nominales)

AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS								
Cotizaciones	41.6	2.1	12.7	12.7	13.0	18.6	7.3	2.5
Aporte Fiscal	8500	5010	5669	4858	3416	2943	2476	2428.5
Otros Ingresos	0	0	0	0	7.87	0	0	0
TOTAL INGRESOS	8541.6	5012.1	5681.7	4870.7	3436.8	2961.6	2483.3	2431.0
EGRESOS								
Subsidios de Cesantía	7030.3	4687.3	5385.7	4084.6	3056.1	2499.4	1934.2	1696.7
Indemnizaciones	302.2	256.3	255.7	297.3	277.8	362.7	473.2	563.6
Gastos de Administ.	349.6	262.4	229.2	238.3	175.1	129.2	121.5	119.0
Gastos de Instalación	0	0	0.08	2.3	0	0	0	0
Otros Egresos	0	0	0	11.8	0	0	0	0
TOTAL EGRESOS	7682.2	5206.0	5870.6	4634.3	3508.9	2991.3	2528.9	2379.2
SUPERAVIT o DEFICIT(-) DEL EJERCICIO	859.5	-193.9	-189.0	236.4	-72.1	-29.6	-45.6	51.8

Fuente: Estadísticas de Superintendencia de Seguridad Social.

CUADRO N° 2-6
PROMEDIO MENSUAL DE BENEFICIADOS CON SUBSIDIO DE CESANTIA¹⁵

AÑO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
N° de Pers.	74277	74923	130799	142520	97822	97327	84410	66051	51750	39245	33845

Fuente: Estadísticas de Superintendencia de Seguridad Social.

Nota: No se incluyen los subsidios de los funcionarios públicos ni municipales que son pagados por la Tesorería General de la República.

¹⁵Esta información no pudo ser obtenida para el período anterior a 1980.

CUADRO N° 2-7
 APOORTE ESTATAL AL FONDO COMUN DE SUBSIDIO DE CESANTIA Y AL SISTEMA
 DE SEGURIDAD SOCIAL
 (Cifras en millones de \$ nominales)

AÑO	1988	1989	1990
(1) Aporte al fondo común de subsidio de cesantía	2943.0	2476.0	2428.5
(2) Total aportes directos al sistema de Seguridad Social	411485.0	449713.7	611011.6*
(3) Razón en % (1/2)	0.715	0.551	0.398

Fuente: Estadísticas de Superintendencia de Seguridad Social.

* = Esta cifra no ha sido publicada en boletines oficiales.

III. BASES DE UNA PROPUESTA DE SUBSIDIO DE CESANTIA PARA CHILE

Como se ha visto, el sistema de subsidio de cesantía no ha tenido mayor importancia en Chile durante la última década. Sus bajos montos y el reducido porcentaje que han representado las personas beneficiadas sobre el total de cesantes y de desempleados a través del tiempo, sugieren que en Chile, el subsidio ha cumplido un papel más cercano a lo que en otros países se llama asistencia de desempleo que de subsidio de cesantía propiamente tal. Sin embargo, para juzgar con mayor propiedad el sistema hay que considerar también que durante buena parte de la última década los desempleados tenían la alternativa de adscribirse a los programas especiales de empleo impulsados por el gobierno, principalmente el PEM y el POJH hasta el año 1988, lo que era incompatible con la recepción de subsidio de cesantía. De esta forma, en la práctica ha habido distintos canales para atender la situación de los desempleados, aunque cabe

reconocer que aun así los niveles de subsidio y/o otros beneficios recibidos por los desempleados han sido, en general, bajos.

La evidencia empírica internacional es importante de tener en cuenta, particularmente por dos motivos: i) reafirma el efecto de los subsidios o seguros de cesantía en la estructura de incentivos de las personas, destacando a este respecto los efectos nocivos de los mismos en la duración del período de desempleo y en el tránsito hacia situaciones de desempleo temporal, y ii) destaca la poca incidencia de buenos subsidios de desempleo en la calidad de los empleos a los cuales finalmente acceden aquellos que fueron beneficiarios. Esto último implica que una de las principales justificaciones teóricas a los subsidios de desempleo, que podría haber apuntado a argumentos de eficiencia económica, tiende a desvanecerse. Un reconocimiento implícito a esto lo da la experiencia reciente de EEUU, país donde se están evaluando con creciente interés experimentos que persiguen reducir los costos de los sistemas de subsidio actuales y acelerar el período de reempleo de los desempleados que son beneficiarios.

Los sistemas de buenos subsidios de cesantía estatales en general no funcionan, porque hay grandes incentivos a defraudarlos de parte de empresarios y trabajadores¹⁶; esto es, por mucho que se arbitren las medidas y se establezcan prerequisites para evitar filtraciones al sistema, los incentivos de las partes involucradas son muy fuertes como para recurrir a una serie de maniobras para defraudar el sistema, lo que se traduce en la práctica en que estos sistemas colapsan financieramente. Los sistemas de seguros netamente privados, donde lo toman sólo aquellos que lo desean, no se observan en la práctica por los altos costos de verificar la ocurrencia del evento asegurado y por los

¹⁶En Chile, durante los últimos años, el financiamiento del sistema de subsidio de cesantía ha sido estatal, pero no han existido incentivos importantes a defraudarlo por los bajos montos de estos subsidios.

problemas de selección adversa (hay asimetría de información entre las compañías de seguro y los asegurados, y están especialmente incentivados a tomar el seguro aquellos que tienen mayores probabilidades de quedar desempleados) y por problemas de riesgo de abuso (la probabilidad de quedar desempleado puede ser afectada directamente por el asegurado).

Puestas las cosas de esta manera, quedan como opciones la creación de un sistema de seguro de desempleo compulsivo, financiado tanto por empresarios y trabajadores del sector formal de la economía, y la creación de un sistema de subsidio de cesantía como el que se propone en este trabajo, donde éste se vincula con el régimen de indemnizaciones por despido.

La creación de un sistema de seguro de desempleo compulsivo requeriría, en rigor, como una forma de reconocer las distintas probabilidades objetivas de generar episodios de desempleo en determinadas empresas y/o sectores económicos, y de enfrentar el problema de riesgo de abuso de las empresas y de los trabajadores, que las cotizaciones de las distintas empresas tomen en cuenta las diferencias de riesgo de desempleo que existen en cada empresa y/o sector económico (riesgo que también se determina endógenamente, por el problema de riesgo de abuso, con el tipo de seguro que exista¹⁷). Sin embargo, todo este proceso de controlar las filtraciones del sistema y de ajustar las cotizaciones de las distintas empresas y de los trabajadores de acuerdo al riesgo efectivo de que se generen episodios de desempleo, y de acuerdo al uso que a través del tiempo se haga del seguro, es muy engorroso y costoso, lo cual hace improbable su funcionamiento en forma eficiente.

¹⁷A modo de ejemplo se puede decir que las empresas son mucho más proclives a ajustar su personal ante caídas temporales de demanda, cuando saben que los desempleados que con esta acción generan pueden recibir un buen seguro de cesantía, que incluso les permite una paciente espera hasta que se recupere la situación económica de la empresa. Todo este proceso puede estar previamente acordado entre empleados y empleadores.

El sistema de subsidio que se propone es, en cambio, mucho más fácil de manejar y da incentivos en una dirección correcta para el comportamiento de los empresarios y de los trabajadores.

Subsidio de cesantía e indemnizaciones por años de servicios

Las indemnizaciones por despido cumplen básicamente dos funciones: la de fortalecer la posición negociadora de los trabajadores y la de constituir una fuente de ingresos que permite a los despedidos, y eventuales desempleados, solventar parcial o totalmente sus gastos mientras están desempleados¹⁸. La función de ahorro forzoso para la vejez, que fue básicamente la que motivó la creación del sistema de indemnizaciones, carece hoy en día de mayor sentido en nuestro país, desde el momento que el sistema previsional es el que está directamente llamado a desempeñar ese papel. Como se aprecia, hay una coincidencia bastante estrecha entre las funciones que debe cumplir un sistema de subsidio de cesantía y un sistema de indemnizaciones por despido, lo que justifica analizar los sistemas en forma conjunta.

Un argumento adicional que apunta a dar una solución conjunta a ambos temas, surge al analizar la afinidad entre las cláusulas que se imponen para que un cesante reciba subsidio de cesantía con aquellas que se establecen para recibir indemnizaciones por despido. En efecto, en el caso de Chile, para que una persona reciba indemnizaciones se requiere que haya tenido un contrato vigente por un año o más y que haya sido despedida por una causal de necesidades de la empresa; esto último quiere decir que la persona no recibe indemnizaciones si se ha retirado voluntariamente del trabajo o si ha sido despedida por un comprobado mal comportamiento. Para que un cesante reciba subsidio debe, entre otras cosas, haber sido despedida por causas ajenas a su voluntad y

¹⁸Para una discusión sobre el tema de las indemnizaciones ver F. Coloma (1990) y F. Coloma y V. Fernández (1993).

tener por lo menos 52 semanas o 12 meses, continuos o discontinuos, de imposiciones en cualquier régimen previsional afecto al sistema, dentro de los dos años anteriores a la fecha de cesantía. Como se puede apreciar, las condiciones para recibir indemnizaciones son muy parecidas a algunas de las exigidas para que un cesante pueda acogerse al beneficio de subsidio de cesantía.

Propuesta

Como punto de partida, parece razonable limitar la cobertura máxima del sistema de subsidio de cesantía a un período semejante a la duración promedio del período de cesantía de la economía y los montos máximos a cifras relacionadas con los niveles de ingreso de personas de ingresos medios y bajos.

La idea central de la propuesta es crear un sistema mixto en que parte del período de cesantía se financie con las indemnizaciones por años de servicio y otra parte, con un subsidio de cesantía propiamente tal. En efecto, podría implementarse un sistema en que aquellos despedidos cuya indemnización no alcance para cubrir el tiempo de cesantía promedio, sean elegibles para recibir un subsidio de cesantía si su tiempo de desempleo efectivo excede al que sus indemnizaciones les permitan cubrir. Para precisar el punto, suponiendo una duración promedio del período de cesantía de seis meses para períodos normales, aquella persona despedida que recibió seis meses de salario como indemnización no puede participar en el sistema¹⁹, porque se supone que con lo recibido es capaz de financiar su eventual período de desempleo, el que por cierto puede ser menor o mayor a la duración de la cesantía promedio. Aquella persona que recibió tres

¹⁹Hoy en día el régimen de indemnizaciones por despido establece que ante un despido por necesidades de la empresa, ésta debe indemnizar al trabajador a razón de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario. Además, existen unos recargos a la indemnización por año de servicio, cuando la causal de necesidades de la empresa está mal invocada.

meses de salario como indemnización sólo podrá participar si su período de desempleo efectivo es superior a tres meses, caso en el cual recibirá el subsidio mensual a partir del cuarto mes de desempleo. Este eventual apoyo del fondo de subsidio de cesantía estaría limitado en el tiempo y sólo se aplicaría hasta que el desempleado llegase al tiempo de duración promedio del período de cesantía de la economía tomado como referencia (en este ejemplo, hasta los seis meses), ya que este es el período con el cual el sistema se compromete. La idea, en este caso, es conceder subsidios de cesantía de montos decrecientes, que representen cada vez un menor porcentaje del salario, ya que de esta forma se van eliminando los incentivos a mantenerse en una situación de desempleo (real o simulada) que podrían existir en caso de subsidios de cesantía constantes y por montos elevados. Además, este sistema debería reservarse a aquellas personas con niveles de ingreso medios o bajos.

Un sistema de esta naturaleza inhibiría, parcialmente, los comportamientos perversos que podrían concebir empleadores y trabajadores para defraudar un sistema de subsidio netamente estatal o privado. Bajo esta propuesta, el empleador siempre tendría un costo de despedir (las indemnizaciones), lo que encarece cualquier maniobra concertada que pudiera urdir. El trabajador despedido y eventual cesante tendría, por su parte, en un primer momento, un fuerte incentivo a buscar rápidamente empleo, porque mientras más se demore en encontrar trabajo más le disminuye la renta asociada a las indemnizaciones. Lo interesante es que al recibir las indemnizaciones de una sola vez al momento del despido, éstas operan como un deducible al régimen de subsidio de cesantía. El trabajador sabe que no recibirá ningún subsidio hasta que se cumpla el período de desempleo que se supone financiado por las indemnizaciones, y siempre y cuando este período sea inferior al de la duración de la cesantía promedio, todo lo cual lo incentiva a encontrar empleo lo antes posible. Para aquellos trabajadores que efectivamente llegan a un período de desempleo que los hace beneficiarios del subsidio,

el que éste sea decreciente hasta el período de duración máximo del beneficio, contribuye también a que sea menos atractivo mantenerse desempleados.

El sistema tendría otros efectos colaterales, como por ejemplo, incentivar a un cumplimiento más estricto de la normativa sobre indemnizaciones por despido y disminuir los costos de control de la entrada al sistema, desde el momento que la recepción del pago de indemnizaciones de parte del trabajador y eventual desempleado, constituye la puerta de entrada al sistema de subsidio de cesantía²⁰. Como ya se destacó, para recibir indemnizaciones legales por despido se requiere haber sido despedido por necesidades de la empresa, es decir, no las recibe aquel que se retira voluntariamente o aquel que es sorprendido en incumplimiento grave de sus funciones; luego, la puerta de entrada al sistema es semejante y más fácil de controlar que la que hoy día existe para hacerse beneficiario al sistema de subsidio de cesantía, y que se refiere a que los cesantes deben haber estado empleados en el sector formal durante al menos un año dentro de los dos últimos años, y a que no pueden haber entrado al desempleo en forma voluntaria.

Un aspecto subyacente en esta propuesta es que interesa acortar lo más posible cada episodio de desempleo, lo cual adquiere mayor validez a la luz de la evidencia empírica internacional, en virtud de la cual los subsidios de desempleo más generosos no tienen efectos significativos en la calidad de los empleos a los que pueden acceder cesantes bien financiados.

Algo sobre los costos de la propuesta

El costo de un sistema de subsidio de cesantía de la naturaleza del planteado, dependería de una serie de factores, entre los que cabe destacar:

²⁰Habría que tener presente, eso sí, que podrían haber incentivos a subdeclarar el monto de las indemnizaciones, como una forma de aumentar el período en que el despedido sea potencialmente elegible para recibir subsidio de cesantía.

-
- Correspondencia entre duración de los períodos de empleo y desempleo de una persona. Aquellas personas con períodos de empleo mayor o igual a seis años, y que son despedidas con pago de indemnización, no recibirían subsidio alguno; en cambio, aquellos con corta duración de los empleos y que son despedidos con la indemnización correspondiente, serán potencialmente los que mayor uso hagan del sistema. En el grupo de menor duración de los empleos se encuentran tradicionalmente los más jóvenes, aunque este grupo se caracteriza también por tener una duración del desempleo inferior a la promedio²¹.
 - Duración promedio del período de cesantía que sea tomado como referencia. La duración del período de cesantía varía a través del tiempo y es menor cuando las condiciones de la economía son buenas. En Chile, durante el año 1992 la duración promedio del desempleo fue cercana a las 16 semanas para una muestra que incluye a los cesantes y a los que buscan trabajo por primera vez. Para años anteriores, la duración promedio del desempleo no fue calculada en términos exactos por el INE, pero haciendo algunos supuestos razonables se puede inferir que ésta ha ido disminuyendo ostensiblemente a partir del año 1983 y que en promedio sería de alrededor de cinco meses para el período 1982-1992. Luego, la cifra de seis meses dada tentativamente en el ejercicio debiera considerarse como un límite superior, con suficiente margen como para enfrentar errores de aproximación y para soportar diferencias de comportamiento entre los cesantes (de los sectores formales e informales) y los que buscan trabajo por primera vez.
 - Monto del subsidio máximo a financiar y porcentaje del salario que se va a cubrir en cada mes, porcentaje que aquí se ha sugerido que sea decreciente.

²¹Esto se observa al menos para el año 1992, que es el año para el cual el INE ha calculado la información con exactitud.

Aparte de estos factores puntuales que se distinguen, es preciso notar que no es fácil predecir el número de beneficiarios potenciales del sistema, ya que éste se determina endógenamente de acuerdo a la reacción de los desempleados a la estructura de incentivos que enfrentan. En un primer momento, frente a la carencia del subsidio por un cierto período, los incentivos apuntan a conseguir rápidamente un empleo, pero si el episodio de desempleo se extiende hasta que comienza a ser cubierto por el régimen de subsidio, sus incentivos, de ahí en adelante, pasan a estar crucialmente determinados por la estructura decreciente definida para el subsidio.

Otras consideraciones y algunos aspectos sobre el financiamiento del sistema

Para combatir los incentivos que pudieran tener beneficiarios, o los potenciales beneficiarios, a defraudar el sistema incorporándose a empleos del sector informal, o simplemente rechazando ofertas de trabajo convenientes del sector formal, durante el período que están recibiendo el subsidio o están a la espera de hacerse beneficiarios (burlando así el espíritu del sistema de ayudar a los efectivamente desempleados), habría que agregar requisitos que establecieran que el beneficio de subsidio de cesantía es condicional a que el desempleado haya realizado esfuerzos genuinos de búsqueda de trabajo y esté efectivamente dispuesto a trabajar, condición esta última que exigiría que se encuentre inscrito en una agencia de empleo que fuera creada para tal efecto. De esta forma, el rechazo de ofertas de trabajo razonables, cuando exceden un cierto número, provoca la descalificación como beneficiario del subsidio, o como potencial beneficiario del mismo si es que esto ocurre durante el período que se supone financiado por las indemnizaciones recibidas.

En cuanto al financiamiento del Fondo de Subsidio de Cesantía, éste debiera financiarse al estilo de un seguro, es decir con el cobro de cotizaciones compulsivas a

empleadores y trabajadores de los sectores cubiertos por el sistema²². El monto de ellas debe determinarse en función de los costos esperados del sistema y deben diferir entre sectores económicos y por grupos de edad y sexo, como una forma de reconocer las distintas probabilidades objetivas de generar episodios de desempleo²³. Para evitar un alza relativa en las cotizaciones asociadas a los más jóvenes, como consecuencia de las mayores probabilidades que tienen de generar episodios de desempleo, podría rebajarse para este grupo el tope máximo de tiempo de cobertura con el cual el sistema de subsidio de cesantía se compromete.

Como una forma de evitar los efectos nocivos en empleo que en términos generales pudieran sobrevenir con esta cotización adicional, sería conveniente, y coherente con la filosofía básica de un régimen de indemnizaciones por despido y del sistema que se propone, rebajar el tope máximo actual para el monto de las indemnizaciones. El sistema actual establece indemnizaciones de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salario; si se rebajara este tope a siete meses (cifra que permitiría cubrir en exceso la duración de un período de cesantía promedio)²⁴, se produciría una disminución en el valor presente de los costos laborales (que incluyen los costos de contratación, entrenamiento, despido y los costos salariales de mantener empleada a una persona), con lo cual se podría compensar, parcial o

²²Al explicitar que el financiamiento del fondo debe corresponder a los privados, se está diciendo en rigor que el sistema aquí propuesto corresponde más bien a uno de un seguro de desempleo que uno de subsidio de cesantía propiamente tal.

²³Anteriormente se habló de lo engorroso y costoso que era ir controlando las filtraciones e ir ajustando las cotizaciones bajo un sistema de seguro compulsivo, lo que nos hacía escépticos en cuanto a su eficiencia. Estas críticas se mantienen para esta parte de la propuesta, pero la importancia de ellas es mucho menor desde el momento que el sistema, junto con mejorar corrige parcialmente los incentivos para no defraudar la entrada al mismo descansa solo parcialmente en este seguro compulsivo.

²⁴Se sugiere una reducción del tope máximo a siete meses de salario, porque se reconocen las dificultades políticas de reducciones mayores; si se respetara la filosofía básica de un régimen de indemnizaciones, el tope máximo debiera guardar relación con la duración promedio del período de cesantía del sector formal de la economía, el que claramente es inferior a los siete meses.

totalmente²⁵, el costo de las cotizaciones adicionales requeridas para financiar el Fondo de Subsidio de Cesantía.

Un aspecto puntual por considerar es el de aquellos que llevan trabajando en un mismo empleo por un período tal que, en caso de ser despedidos, recibirían indemnizaciones que les permitirían cubrir el período promedio de cesantía que se toma como referencia, por lo que no podrían ser beneficiarias del sistema de subsidio de cesantía. En este caso, se daría la paradoja de que la empresa y los trabajadores estarían cotizando por un servicio que el trabajador en cuestión nunca podría recibir. Una solución a esta situación sería eximir del pago de las cotizaciones al Fondo de Subsidio de Cesantía (tanto la de empleadores como la de los trabajadores) a aquellos trabajadores que se encuentren en esta situación, lo que de paso está dando un incentivo marginal hacia una mayor duración de las relaciones de trabajo; habría que analizar, eso sí, la factibilidad administrativa de una solución de este tipo.

Finalmente, cabe señalar que para aquellos desempleados despedidos de empleos formales, pero cuyo período de desempleo efectivo excede al considerado como máximo para efectos del sistema, habría que pensar en una solución al estilo de una asistencia de desempleo, cuyos montos fueran francamente inferiores a los que se perciben como beneficiarios del sistema de subsidio de cesantía.

²⁵El que se compense total o parcialmente dependerá de una multiplicidad de factores: número de beneficiarios que el sistema vaya a tener, duración promedio del período de cesantía tomado como referencia, montos máximos del subsidio a financiar, ahorro de costos por menor tope de las indemnizaciones, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Atkinson, Anthony B. y Micklewright, John, (1991); Unemployment Compensation. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX (Diciembre).
- Baily, Martin N. (1977): "On the Theory of Layoffs and Unemployment", *Econometrica*, julio, 45(5), pp. 1043-63.
- Barron, John y Mellow, Wesley. (1981). "Unemployment Insurance: The Recipients and Its Impact", *Southern Econ. J.*, enero, 47(3), pp. 606-16.
- Burda, Michael (1988): "Wait Unemployment in Europe", *Economic Policy*, pp 393-425.
- Burgess, Paul L. y Kingstom, Jerry L. (1976). "The Impact of Unemployment Insurance Benefits on Reemployment Success". *Industrial and Labor Relations Review* 30, octubre pp. 25-31.
- Clark, Kim y Summers, Lawrence H. (1982). "Unemployment Insurance and Labor Market Transitions", en *Workers, jobs, and inflation*. Ed. Martin N. Baily. Washinton, D.C. Brookings Institution, pp. 279-318.
- Classen, KathleenP. (1977). "The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Wage Earnings". *Industrial and Labor Relations Review* 30, julio, pp. 438-444.
- Coloma, Fernando (1990). "Reflexiones en torno al tema de las indemnizaciones". Puntos de Referencia CEP, agosto.
- Coloma, Fernando y Fernández, Viviana (1993) "Los Costos de Despido: el efecto de las indemnizaciones por años de servicio". *Cuadernos de Economía* N° 89, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile, abril, pp. 77-109.
- Danziger, Sheldon; Haveman Robert H.; y Plotnick, Robert (1981), "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review", *J. Econ. Lit.*, septiembre, 19(3), pp. 975-1028.

- Ehrenberg, Ronald y Oaxaca, Ronald (1976) "Unemployment Insurance. Duration of Unemployment, and Subsequent Wage Gain", *The American Economic Review*, diciembre 66 (5), pp. 754-66.
- Feldstein, Martin S. (1978) "The effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment", *The American Economic Review*, diciembre, 68 (5), pp. 834-845.
- Feldstein, Martin S. y Poterba (1984) "Unemployment Insurance and Reservation Wages". *Journal of Public Economics* 23, pp. 141-167.
- Gérard-Varet, Louis-André et al. (1990). *Durée du Chômage et Trajectoires Individuelles Vis-a-Vis des Marchés du Travail*. GREQE, Marseille.
- Hamermesh, Daniel S. (1977). "Jobless pay and the economy". *Baltimore: John Hopkins U Press*.
- Hamermesh, Daniel S. (1979). "Unemployment Insurance and Employment Decisions" *Economic Inquiry* 17, pp. 317-332.
- Hamermesh, Daniel S. (1982). "Social Insurance and Consumption: An Empirical Inquiry". *The American Economic Review*,
- Holen, Arlene (1977). "Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome". *Industrial and Labor Relations Review* 30, julio, pp. 403-431.
- Joutard, Xavier (1990). *Application des processus ponctuels au marché du travail*. Ph. D. Thesis, GREQE, Marseille.
- Kahn, Lawrence M. y Low, Stuart A. (1988); "Systematic and Random Search", *J. Human Res.*, Invierno, 23(1), pp. 1-19.
- Katz, Lawrence y Meyer, Bruce D. (1990). "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment". *J. Public Econ.*, febrero, 41(1), pp. 45-72.
- Lancaster, Tony; y Nickell, Stephen J. (1980) "The Analysis of Re-Employment Probabilities for the Unemployment". *J. Roy. Statist. Soc.* Parte 2, 143, pp. 141-52.
- Maureira, C (1978). "El Sistema de Subsidio de Cesantía en Chile", memoria, Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Chile.

-
- Mc Call, J. J. (1970). "Economics of Information and Job Search". *Quarterly Journal of Economics* 84, pp. 113-126.
- Meyer, Bruce D. (1992). "Policy Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments". Working Paper N° 4197, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Moffit, Robert y Nicholson, Walter (1982). "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits", *Rev. Econ. Statist.*, febrero, 64(1), pp. 1-11.
- Moffit, Robert. (1985) "Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells", *J. Econometrics*, abril, 28(1), pp. 85-101.
- Mortensen, Dale T. (1977); Unemployment Insurance and Job Search Decisions, *Ind.Lab.Relat.Rev.*, Julio, 30(4), pp. 505-17.
- Narendranathan, Wiji; Nickell, Stephen J. y Stern Jon (1985). "Unemployment Benefits Revisited", *Econ. J.* junio, 95(378), pp. 307-29.
- Nickell, Stephen J. (1979a) "Estimating the Probability of Leaving Unemployment". *Econometrica*, septiembre, 47(5), pp. 1249-66.
- Nickell, Stephen J. (1979b) "The Effect of Unemployment and Related Benefits on The Duration of Unemployment", *Econ. J.*, Mar.89(353). *Econometría*, septiembre, 47(5), pp. 1249-66.
- Pissarides, Christopher, (1986), "Unemployment and Vacancies in Britain", *Econ. Policy*, 3, pp. 499-559.
- Topel, Robert (1985). "Unemployment and Unemployment Insurance", en *Research in Labor Economic*, Vol 7, Ed. Ronald G. Ehrenberg. Greenwich, CT. JAI Press, pp.91-135.
- Torche, A y Wagner, G (1991). "Seguridad Social: venta atada, asignación de recursos y gasto fiscal". *Documento de Trabajo* N° 138. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Welch, (1977). "What Have We Learned from Empirical studies of Unemployment Insurance". *Industrial and Labor Relations Review* 30, julio, pp. 451-461.

ANEXO*

DESCRIPCION DE ESQUEMAS DE PROTECCION DE DESEMPLEO EXISTENTE
EN 1978 EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS

La manera de protección de desempleo que se ha implementado en Europa tiene múltiples formas. Una tipificación básica de los distintos esquemas de beneficios de desempleo es la siguiente:

- i) Seguros de desempleo, obligatorios o voluntarios, que persiguen apoyar financieramente al trabajador desempleado. Entre sus objetivos declarados están:
 - 1) Asegurarle al individuo desempleado un ingreso para paliar necesidades básicas de alimentación, salud, etc.
 - 2) Permitirle al desempleado financiar la búsqueda de empleo, con el fin de que ésta sea productiva.
- ii) Asistencias de desempleo, financiadas por el Estado y que se otorgan cuando el desempleado no tiene acceso, o expiró el régimen de seguro de desempleo. La distinción respecto del seguro radica en los objetivos que persigue cada régimen. La asistencia busca subsidiar a los desempleados más necesitados; en contraste, un seguro de desempleo persigue tanto financiar búsqueda de empleo, como asegurar ante posibles pérdidas de trabajo a cualquier trabajador, no importando su nivel de ingreso.

El Cuadro N° 1 resume los distintos sistemas de protección del desempleo existentes en algunos países europeos. En él se detallan los países que tienen sólo el régimen de seguro de desempleo y aquellos en que existen ambos.

* Esta información fue procesada por Pedro Laborde y su fuente es L'unedic, 1978. "L'indemnisation et le financement du chômage total dans les neuf pays de la CEE".

CUADRO N° 1
SISTEMAS DE PROTECCION DEL DESEMPLEO EN PAISES DE EUROPA

PAIS	SISTEMA EXISTENTE
Alemania	Seguro y asistencia de desempleo
Bélgica	Seguro
Dinamarca	Seguro
Francia	Seguro
Irlanda	Seguro y asistencia de desempleo
Italia	Seguro y asistencia de desempleo
Luxemburgo	Seguro
Países bajos	Seguro y asistencia de desempleo
Reino Unido	Seguro y asistencia de desempleo

El financiamiento de los regímenes de protección del desempleo, junto al papel del Estado en cada país se detallan en el Cuadro N° 2. Las principales características son las siguientes:

- 1) La autoridad de cada país tiene un papel activo, ya que cubre en muchos casos los déficit que pueda tener el fondo. Además controla el régimen de seguro de desempleo, éste tiene un carácter público, recaudando el dinero, y coordinando las oficinas de control del trabajo. Por último, el gobierno en algunos casos le hace préstamos al fondo (Francia), o contribuye, como en el caso del Reino Unido, con el 18% del total de las cotizaciones.
- 2) El fondo de desempleo se financia, en la mayoría de los casos, sobre la base de impuestos a los salarios. También hay otras formas de financiamiento como impuestos a la renta a personas físicas o legales, a las actividades, etc., pero son excepciones.
- 3) Las contribuciones se soportan entre empleados y empleadores, pero las proporciones que cada grupo soporta varía de país en país. Por ejemplo, en Italia la soporta el 100% el empleador.
- 4) El porcentaje del salario que va al fondo de seguro de desempleo es aproximadamente del orden del 3% para la mayoría de los países.

- 5) En general, las cotizaciones se pagan como porcentaje del salario. Sin embargo, en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido las cotizaciones son del tipo suma alzada.
- 6) Las cotizaciones tienen un carácter obligatorio.

CUADRO 2
FINANCIAMIENTO DEL REGIMEN DE SEGURO DE DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS

PAIS	TIPO COTIZACION	REPARTO ENTRE EMPLEADORES Y ASALARIADOS	PARTICIPACION DE LOS PODERES PUBLICOS
ALEMANIA	Empl.: 1,5%; total 3,0% Asal.: 1,5%	Empl. 50% Asal. 50%	Cobertura de déficit Préstamos y subvenciones
BELGICA	Empl.: 1,7%; total 2,9% Asal.: 1,2%	Empl. 59% Asal. 41%	Cobertura de déficit
DINAMARCA	Empl.: x coronas por cada asalariado empleado durante 1 año	Varia según cajas de comp.	Cobertura de déficit
FRANCIA	Empl.: 2,76%; total 3,6% Asal.: 0,84%	Empl. 80% < 3% de la cotización Asal. 20% Empl. 60% > 3% de la cotización Asal. 40%	Subvención del tipo suma alzada y global del Estado
IRLANDA	(1) Contrib. semanal (suma alzada) <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">Hombres Empl. x libras Asal. z libras</div> <div style="text-align: center;">Mujeres a libras (*) n libras</div> </div> (2) Contrib. semanal Empl. 2% ; total 3% Asal. 1% (*) (x>a>z>n)	Empl. 60% Asal. 40% Empl. 66% Asal. 34%	Cobertura de déficit eventual
ITALIA	Empl.: no agrícola 1,31%, const. 0,5%, industria 0,3% y agrícola 1,25% Asal.: 0%	Empl. 100%	Subvención anual del Estado
LUXEMBURGO	Régimen mixto constituido por las contribuciones del empl. (0,25% de salario), impuesto a la renta de las personas físicas (2,5%) y jurídicas (1%) y del impto. comercial percibido por Ayuntamiento		Avance de fondos si es necesario.
PAISES BAJOS	Empl.: 0,25; total: 0,5% Asal.: 0,25%	Empl. 50% Asal. 50%	

SITUACION POR PAIS

I. ALEMANIA

I.1 BENEFICIARIOS

A) Seguro de desempleo

Tienen la obligación de cotizar al fondo de seguro de desempleo:

- Todo asalariado.
- Quienes participan en cursos de formación general.
- Quienes terminan el servicio militar y se integran a la vida activa.

B) Ayuda de desempleo

Pueden beneficiarse:

- Los individuos que se les acaban los derechos a recibir el seguro de desempleo.
- Desde su inscripción en la oficina del trabajo, los desempleados que no satisfacen las condiciones de cotización al seguro de desempleo, pero que han desempeñado un empleo durante 10 semanas en el último año.
- cuando el desempleado es considerado como necesitado, esto es, cuando no puede asegurar su mantenimiento ni el de las personas a su cargo.

I.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

A) Seguro de desempleo

No son afiliables los siguientes tipos de asalariados:

- Los funcionarios.
- Minusválidos.
- Los jóvenes estudiantes o escolares que efectúan un trabajo complementario y cuyos estudios constituyen la principal actividad.
- Trabajador a tiempo parcial.
- Los trabajadores que hayan cumplido 63 años de edad.

I.3 REQUISITOS GENERALES

A) Seguro de desempleo

Para que el individuo reciba beneficios, debe cumplir con las siguientes condiciones:

- Estar afiliado al régimen.
- Estar inscrito en la oficina del trabajo.
- Estar disponible para la oficina de trabajo, la persona debe responder a convocatorias que hace la oficina.
- Capaz de desempeñar un empleo y dispuesto a aceptarlo, cuando se le ofrezca, y sea adecuado a sus conocimientos y capacidades, así como a participar en cursos de formación (la negativa da lugar a la suspensión del seguro de 2 a 4 semanas).
- Haber presentado solicitud de prestación.
- Tener menos de 65 años de edad.

B) Ayuda de desempleo

Tienen derechos a recibir beneficios de este tipo:

- Los individuos que son beneficiarios del seguro de desempleo y agotaron sus derechos.
- Estar inscrito como desempleado y no ser beneficiario del seguro de desempleo por no cumplir las condiciones de cotización, además haber desempeñado un empleo durante 10 semanas en el último año.

I.4 PERIODO DE COTIZACION O DE EMPLEO

- A) Para el seguro de desempleo el período de cotización necesario para recibir el beneficio es de 26 semanas, o 6 meses de empleo asegurado, en los últimos 3 años precedentes a la inscripción en la oficina de trabajo.
- B) Asistencia de desempleo la reciben los desempleados que no satisfacen las condiciones del seguro: individuos con 10 semanas de empleo asegurado en el año precedente.

I.5 MONTO DE PRESTACIONES

- A) Seguro de desempleo
- El monto del seguro es una proporción de un salario de referencia, el beneficio no puede exceder de un tope, que es evaluado cada año. La cuantía del beneficio varía de acuerdo al estado civil, número de trabajadores en la familia, edad del desempleado, etc. En general, y teniendo en consideración los últimos aspectos, el seguro de desempleo cubre aproximadamente el 68% del salario neto del desempleado.
 - La cuantía de la prestación atribuida a los jóvenes demandantes de primer empleo, después de terminar su

período de formación, está fijada en el 75% de su prestación de formación.

- El salario de referencia es evaluado y ajustado anualmente.

B) Ayuda de desempleo

La cuantía de los beneficios cuando suceden al pago del seguro es aproximadamente el 58% del salario neto percibido, después de deducir cargas fiscales.

I.6 DURACION

- A) La duración del seguro de desempleo está en función del tiempo trabajado, durante los tres últimos años precedentes a la inscripción como desempleado.

PERIODO DE OCUPACION	DURACION DEL BENEFICIO
26 semanas (6 m.)	78 días laborales
39 semanas (9 m.)	120 días laborales
52 semanas (12 m.)	156 días laborales
78 semanas (18 m.)	234 días laborales
104 semanas (24 m.)	312 días laborales

El beneficio no puede exceder de 312 días.

- B) Para la asistencia de desempleo, el beneficio es ilimitado en el tiempo.

II. BELGICA

II.1 REQUISITOS GENERALES

El seguro de desempleo se concede al desempleado que satisfaga los siguientes requisitos:

- a) Estar inscrito como demandante de empleo, estar dispuesto a aceptar un empleo adecuado y a participar en un curso de formación profesional (su rechazo da lugar a suspensiones del seguro).
- b) Presentarse diariamente a los controles municipales. Los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 55 años, han de presentarse una vez al mes.
- c) Estar apto físicamente para el trabajo.
- d) Estar privado de remuneración.
- e) Haber estado empleado a tiempo total.
- f) No efectuar durante el período de desempleo ningún trabajo remunerado.
- g) Desempleado en forma involuntaria.
- h) Tener menos de 65 años de edad para hombres; 55 para mujeres.

II.2 PERIODO DE COTIZACION O DE EMPLEO

Con el fin de recibir el seguro de desempleo, el desempleado debe haber cumplido un determinado número de jornadas de trabajo, durante un período de referencia determinado, y según la edad del demandante.

EDAD	# DE JORNADAS	PERIODO DE REFERENCIA
> 18 años	75	10 meses precedentes a solíc. de adm.
18 a 25 años	150	10 meses precedentes a solíc. de adm.
26 a 35 años	300	18 meses precedentes a solíc. de adm.
36 a 49 años	450	27 meses precedentes a solíc. de adm.
50 años y más	600	36 meses precedentes a solíc. de adm.

II.3 MONTO DE PRESTACIONES

El jefe de hogar recibe el 60% del salario bruto anterior, sin límite de tiempo. Los trabajadores solteros reciben el 60% del salario bruto anterior durante un año y el 40% después.

El salario de referencia alcanza un tope máximo, que se reajusta periódicamente.

Por último, las prestaciones no pueden ser menores a un tope mínimo fijado por la autoridad periódicamente.

II.4 DURACION

La duración del seguro de desempleo es ilimitada.

III. DINAMARCA

III.1 BENEFICIARIOS

Pueden asegurarse a las cajas de seguro de desempleo:

- Los asalariados de 17 a 65 años de edad y empleados, de acuerdo a un contrato de trabajo.
- Los trabajadores de tiempo parcial.
- Los trabajadores no asalariados.

III.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

No son afiliables a las cajas de seguro de desempleo:

- Los asalariados del Estado y de las colectividades locales.
- Los asalariados agrícolas.
- Los empleados domésticos.

III.3 REQUISITOS GENERALES

Los beneficios de seguro de desempleo se obtienen satisfaciendo las siguientes condiciones: i) el individuo debe ser apto para el trabajo; ii) encontrarse en situación de desempleo involuntario; en contraste, si el desempleo es voluntario, las prestaciones de desempleo se conceden después de un período de espera de 30 días; iii) estar inscrito en la oficina de colocación y someterse a su control; iv) estar disponible para un nuevo empleo; v) no rechazar un empleo adecuado ofrecido por la oficina de colocación. Los beneficios no son concedidos si el desempleado está incapacitado o enfermo.

III.4 MONTO DEL BENEFICIO

La cuantía de la prestación diaria de desempleo se establece en relación con el salario de referencia del interesado (media de las 5 últimas semanas de trabajo). El monto del beneficio debe ser menor al 90% del salario de referencia del interesado y también menor al 90% del salario medio del conjunto de trabajadores asalariados de la industria y artesanado.

III.5 DURACION

Las prestaciones de desempleo se conceden 6 días por semana, y por una duración de 2 años y medio.

IV. IRLANDA

IV.1 BENEFICIARIOS

A) Seguro de desempleo.

Están sometidos a la obligación de cotizar al seguro de desempleo todos los asalariados empleados, en virtud de un contrato de trabajo, al igual que los aprendices.

B) Asistencia de desempleo.

Los desempleados que no se beneficien por el seguro de desempleo tienen derecho a la asistencia de desempleo, financiada por el Estado.

IV.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

No tienen que cotizar al fondo de seguro de desempleo los empleados públicos, profesores y pescadores de tiempo parcial.

IV.3 REQUISITOS GENERALES

A) Con las siguientes condiciones cumplidas, el desempleado tiene derecho a recibir el seguro de desempleo:

- Menor de 65 años.
- Ser apto para trabajo y estar dispuesto a aceptar empleos.
- Estar inscrito en oficina de empleo.
- Desempleado involuntariamente.
- No haber rechazado empleo adecuado.

B) La asistencia de desempleo se recibe si se tiene más de 18 años y menos de 66. Haber residido 6 meses en Irlanda (no importa cuando) antes de la solicitud. Ser capaz de trabajar, estar

dispuesto a hacerlo y estar buscando trabajo, superar una prueba de ingresos. Por último, para las mujeres existen ciertas condiciones especiales para recibir la asistencia.

IV.4 PERIODO DE COTIZACION O DE EMPLEO

La cotización para el seguro de desempleo es de 26 cotizaciones semanales, como mínimo, desde la fecha de afiliación.

Para tener el beneficio de cobertura total es necesario haber pagado al menos 48 cotizaciones semanales, durante el año precedente al desempleo.

IV.5 MONTO

- A) El seguro de desempleo que recibe una persona es de monto suma alzada. Este varía de acuerdo a estado civil, cargas familiares, salario pasado, riquezas personales, etc..
- B) La asistencia del desempleo se entrega con el mismo criterio del seguro de desempleo. Los montos dependen de una serie de variables inherentes a cada persona.

IV.6 DURACION

- A) El seguro de desempleo es pagado durante 390 días para personas de menos de 65 años de edad.
- B) La asistencia de desempleo se paga hasta los 66 años de edad.

V. LUXEMBURGO

V.1 BENEFICIARIOS

Un individuo tiene derecho al seguro de desempleo si cumple con las siguientes características:

- a) Asalariados ocupados a tiempo parcial y total, a condición de que la ocupación dure por lo menos 20 horas a la semana.
- b) Jóvenes que al terminar su formación se encuentren sin empleo (21 años). Esta edad se eleva a 25 años si los individuos continúan estudios de enseñanza superior.
- c) Los trabajadores independientes que han debido dejar actividad por dificultades económicas y que buscan empleo.

V.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

Están excluidos de los beneficios por desempleo los empleados domésticos, las personas sin trabajo regular y los trabajadores de temporada.

V.3 REQUISITOS GENERALES

Para recibir el seguro de desempleo se deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Estar en desempleo involuntario. No se concede el beneficio si el desempleo es voluntario o por despidos por falta grave.
- b) Domicilio en Luxemburgo.
- c) Tener edad comprendida entre 16 y 64 años.
- d) No recibir pensión de vejez, jubilación o invalidez.
- e) Ser apto para trabajo y disponible para aceptar un empleo adecuado.

- f) Estar inscrito como demandante de trabajo en las oficinas de colocación pública y solicitar la prestación.

V.4 PERIODOS DE COTIZACION O DE EMPLEO

Para recibir beneficios es necesario que el individuo haya estado ocupado en territorio luxemburgués como asalariado, durante al menos 26 semanas en los 12 meses anteriores a la inscripción como demandante de desempleo.

V.5 MONTO DE SEGURO POR DESEMPLEO

- 80% del salario bruto anterior que percibía el trabajador antes del desempleo. Este no puede superar 2.5 veces el salario social mínimo que percibe el trabajador no calificado. En contraste, cuando el desempleo se prolonga por más de 182 días calendarios, durante un período de 12 meses, el techo es del 200%.
- Los jóvenes reciben el 70% del salario social mínimo, y 40% para los jóvenes entre 16-17 años.
- Los trabajadores autónomos reciben el 80% del salario mínimo social.

V.6 DURACION

El beneficio de desempleo se prolonga por 365 días calendario.

VI. PAISES BAJOS

VI.1 BENEFICIARIOS

A) Seguro de desempleo

El régimen de seguro de desempleo se aplica a:

- Todos los asalariados que trabajen en empresa privada.
- Los empleados domésticos, a reserva de trabajar para un mismo empleador, al menos tres días por semana.

B) Asistencia de desempleo

Los trabajadores desempleados, que no vuelven a ser clasificados al terminar su período de prestación del seguro de desempleo, pueden beneficiarse de la asistencia de desempleo.

VI.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

Están excluidos del campo de aplicación del seguro los funcionarios y las personas mayores a 65 años de edad.

VI.3 REQUISITOS GENERALES

Para recibir el seguro de desempleo:

- a) El desempleo debe ser involuntario.
- b) Tener menos de 65 años.
- c) Aptitud para trabajar (no ser minusválidos por ejemplo).
- d) El desempleo no puede ser el resultado de una huelga. Si así fuere, no se recibe el seguro.

VI.4 PERIODO DE COTIZACION O DE EMPLEO

- A) Prestación de espera; es necesario haber trabajado 130 días durante el año precedente al comienzo del desempleo.

- B) Prestación de desempleo; haber trabajado 65 días durante el año que precede al desempleo.

VI.5 MONTO DE PRESTACIONES

- A) Seguro de desempleo es 80% del salario bruto anterior. Este no puede exceder de un determinado tope que varía en el tiempo.
- B) La asistencia de desempleo la reciben los trabajadores que no tienen acceso a los beneficios que proporciona el régimen del seguro. Consiste en un 75% del salario bruto anterior y está sujeto a un tope que fija la autoridad. (El mismo tope que el régimen de seguro de desempleo.)

VI.6 DURACION

- A) La duración del beneficio de seguro de desempleo no puede exceder de 130 días por año, en base a una semana laboral de 5 días. Cumplido este plazo el cesante se beneficia de la asistencia de desempleo.
- B) La asistencia de desempleo se recibe por dos años como máximo, para individuos que no pueden acceder al régimen de seguro de desempleo, y para sujetos que se les expiró el beneficio ya mencionado.

Para jóvenes que buscan empleo por primera vez la asistencia es sin límite de tiempo.

VII. REINO UNIDO

VII.1 PERSONAS PROTEGIDAS

- A) Las prestaciones de seguro de desempleo se entregan a desempleados que estaban ocupados en virtud de un contrato de trabajo.
- B) La asistencia de desempleo se entrega a toda persona activa que no trabaje tiempo completo, y cuyos recursos sean inferiores a un determinado nivel. Este beneficio lo pueden recibir individuos a los que les expiró el seguro de desempleo y personas que nunca estuvieron adscritos a éste.

VII.2 PRINCIPALES EXCEPCIONES

En el régimen de seguro de desempleo quedan excluidas:

- Las esposas y miembros de familia que realizan un trabajo en el hogar.
- Los trabajadores que ocupan un empleo subsidiario.
- Las mujeres casadas, que no han elegido el asegurarse contra el desempleo.
- Los trabajadores autónomos.
- Los agentes que trabajan a comisión.
- Quienes no tienen trabajo fijo.
- Obreros y empleados que trabajen menos de 4 horas a la semana.

VII.3 REQUISITOS GENERALES

- A) Para recibir el beneficio de seguro de desempleo se debe ser apto para el trabajo, estar disponible para volver a trabajar, estar

inscrito en una oficina de control y estar en desempleo involuntario.

- B) La asistencia de desempleo se recibe al estar desempleado y a causa de no tener medios de subsistencia.

VII.4 PERIODOS DE COTIZACION O DE EMPLEO

Con el fin de recibir el beneficio de desempleo en forma parcial el individuo debe cotizar una cuantía de aproximadamente 25 veces el salario semanal más bajo. Para recibir la prestación completa se debe cotizar 50 veces el salario semanal más bajo.

VII.5 MONTO

- A) Seguro de desempleo se descompone en un componente de suma alzada, fijado por la autoridad, y de un beneficio proporcional de alrededor del 50% del salario neto anterior.
- B) La cantidad que paga la asistencia de desempleo depende de los ingresos del beneficiario, además de ciertos beneficios sociales entregados por el gobierno.

VII.6 DURACION

El seguro de desempleo se percibe durante un año en su componente de suma alzada (312 días excluidos domingos). El componente proporcional se recibe durante 156 días como máximo.