

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO  
CONTEMPORÁNEO**

**FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO  
CONTEMPORÁNEO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**FLOR DE MARÍA GONZALEZ BERGANZA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, noviembre de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Ayena

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



# **BUFETE JURÍDICO SANTIZO & SANTIZO**

*Lic. Adrián Fidel Santizo Girón*

Guatemala, 21 de julio de 2012.

Doctor  
**CARLOS EBERTTTO HERRERA RECINOS**  
Jefe Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Presente

Doctor Herrera:

En atención a la providencia de la Unidad de Asesoría de Tesis, correspondiente al expediente número trescientos cincuenta y cuatro guión diez, de fecha dieciocho de junio del año dos mil doce, en la que se me nombra como Asesor de Tesis de la Bachiller, **FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA**, y se indica que, oportunamente proceda a emitir el Dictamen correspondiente.

En ese sentido, le informo que **ASESORÉ** la tesis de la Bachiller **FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA**, la cual se intitula **“ES EL SEGURO DE DESEMPLEO UN INSTRUMENTO NECESARIO DENTRO EL ESTADO CONTEMPORÁNEO PARA MEDIAR LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA”**; al trabajar con la sustentante se pudo determinar que el contenido del trabajo de investigación es de carácter científico y social, estableciéndose dentro del ámbito del Derecho de la Seguridad Social, en el cual se desarrolla todo lo relativo al desempleo causado por la crisis económica mundial, las bases necesarias para la creación de un programa de seguro de desempleo y en especial el modelo de creación de un seguro de desempleo para Guatemala; analizando para ello las doctrinas y teorías de actualidad respecto a los programas de seguridad social en general; sin embargo se procedió a cambiar el título del trabajo de investigación con la finalidad de dar un mejor sentido al mismo denominándose **“SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO”**

La investigación desarrollada llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de este tipo, se utilizaron los métodos inductivo, deductivo y analítico; así como la técnica de investigación documental. Se denota el uso del método inductivo al momento que toma como punto de partida el estudio del desempleo en el mundo y su origen histórico y el estudio analítico de cada uno de los elementos necesarios para la creación de políticas estatales para el establecimiento de programas de seguro de desempleo que medie los efectos del desempleo en medio de una crisis económica mundial, para lo cual hace uso de la deducción, obteniendo las conclusiones precisas sobre sus caracteres esenciales, y una vez obtenidos, son aplicados a la estructura del derecho guatemalteco de la seguridad social y la posibilidad que se desarrolle un programa de seguro de desempleo.

Se revisó la redacción del trabajo, las conclusiones y recomendaciones, considerándose que llenan su cometido ya que fueron desarrolladas conforme a las sugerencias y observaciones

11 Calle 7-35 Edificio Lido, 4º. Nivel, Oficina 403, zona 1, Ciudad de Guatemala

Tel. 41267093



# **BUFETE JURÍDICO SANTIZO & SANTIZO**

*Lic. Adrián Fidel Santizo Girón*

que se fueron dando durante el proceso de asesoramiento de la tesis, las cuales fueron debidamente aceptadas e incorporadas. Así mismo, la bibliografía utilizada es amplia y atinente al tema.

Por la importancia del trabajo y su contribución al Derecho de la Seguridad Social, rama tan importante del Derecho y de reciente evolución, así como la importancia del tema del desempleo y sus consecuencias económicas y sociales en la sociedad actual es de suma importancia el trabajo de investigación en cuestión.

En virtud de lo anterior; considero que el trabajo relacionado llena los requisitos que exige el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo el presente **DICTÁMEN FAVORABLE** y que es procedente ordenar que se nombre al revisor respectivo y oportunamente su impresión y el Examen Público de Tesis.

Sin otro particular, se despide de usted.

Deferentemente,

Lic. ADRIÁN FIDEL SANTIZO GIRÓN  
ABOGADO Y NOTARIO  
Colegiado No. 6362

ADRIAN FIDEL SANTIZO GIRO  
ABOGADO Y NOTARIO



**USAC**  
**TRICENTENARIA**

Universidad de San Carlos de Guatemala  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 28 de agosto de 2012.

Atentamente, pase a la LICENCIADA ARIS BEATRIZ SANTIAGO GIRON , para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA, intitulado: "SEGURO DE DESEMPLEO: UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESTADO CONTEMPORÁNEO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultada para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iyr.



# BUFETE JURÍDICO SANTIZO & SANTIZO

Lic. Aris Beatriz Santizo Girón

Guatemala, 24 de septiembre de 2012.

Doctor

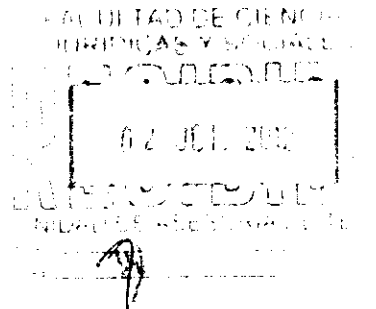
**Bonerge Amílcar Mejía Orellana**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su Despacho



Doctor Mejía Orellana:

Me dirijo a usted en atención a la resolución emitida por la Unidad a su cargo, de fecha 28 de agosto de 2012, en virtud de la cual procedí a revisar el trabajo de tesis de la Bachiller **FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA** intitulado **“ES EL SEGURO DE DESEMPLEO UN INSTRUMENTO NECESARIO DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO PARA MEDIAR LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA”** y con el objeto de informar sobre mi labor expongo lo siguiente:

- 1) De acuerdo a la facultad investida en mi persona mediante la resolución citada, luego de un estudio conciso del trabajo de tesis según criterio basado en elementos de fondo, se concluyó que el trabajo elaborado por la Bachiller **FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA**, contempla los elementos científicos y técnicos necesarios, los cuales se desarrollan adecuadamente según la distribución temática correspondiente.
- 2) La estructura de la tesis, así como la metodología y técnicas de investigación empleadas, son las adecuadas para el desarrollo del tema y el logro de los objetivos que la investigación pretende arribar.
- 3) El trabajo de tesis en cuanto a su redacción, es claro y ordenado.
- 4) El tópico abordado en dicho trabajo, resulta de singular importancia ya que es fundamental para la sociedad guatemalteca; debido a que aborda un tema legal, económico y de seguridad social.
- 5) El autor arriba a conclusiones y recomendaciones congruentes con su trabajo, que confirman los supuestos y la hipótesis planteada al inicio de la investigación, sintetizando y solventando las afirmaciones que sustenta en el desarrollo del trabajo.

*D*

## **BUFETE JURÍDICO SANTIZO & SANTIZO**

*Licda. Aris Beatriz Santizo Girón*

De tal cuenta, el contenido de dicho trabajo de tesis se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que deben cumplirse en la redacción. Asimismo, las conclusiones y recomendaciones así como la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación; es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo de tesis revisado, estimando que el mismo puede ser materia de discusión en el examen correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente



*G. Aris Beatriz Santizo Girón*  
ABOGADA Y NOTARIA

**Licda. ARIS BEATRIZ SANTIZO GIRON**  
**Abogada y Notaria**  
**Colegiado No. 5875**





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, Guatemala, 31 de octubre de 2013

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante FLOR DE MARÍA GONZÁLEZ BERGANZA, titulado SEGURO DE DESEMPLEO UN INSTRUMENTO NECESARIO PARA UN ESPASO CONTEMPORANEO, Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

ALCALDE  
*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Lic. Avidán Ortiz Orellana  
DECANO



Rosario *[Handwritten signature]*





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser el creador de mi vida.
- A MIS PADRES:** Jorge Alberto González Peñate  
Nuriey Gloribel Berganza de González  
Rosa Elizabeth Figueroa Peñate  
Por ser el pilar fundamental en todo lo que soy.
- A MIS HERMANOS:** Jorge Estuardo y Oscar Alberto  
Por ser mi fuerza con amor infinito.
- A MIS SOBRINOS:** Jorge Alejandro, Mario Alberto, Liza Fernanda  
Andrea Sofía y Ana Elena  
Por llenar mi vida de amor y alegría.
- A MIS CUÑADAS:** Vianka Rozzinath Recinos de González  
Ana Claudia Hurtarte de González  
Con especial cariño por formar parte de mi familia.
- A MI AMIGA, HERMANA Y CONFIDENTE:** Jessica Carolina Caceros Reyes,  
Por su cariño y apoyo incondicional.
- A LICENCIADO Y AMIGO:** Francisco Efraín Ruiz Acevedo,  
Por su amistad y apoyo incondicional.
- A MI FAMILIA Y AMIGOS:** Con cariño y aprecio.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala,  
en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Sociales por ser el alma mater que me ha  
brindado los conocimientos que hoy me llevan  
a ser una profesional.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Desempleo.....	1
1.1 Origen histórico del desempleo.....	1
1.2 Definición de desempleo.....	3
1.3 Características del desempleo.....	5
1.4 Tipos de desempleo.....	6
1.5 Causas del desempleo.....	12
1.6 Efectos del Desempleo.....	15
1.7 Tasa de desempleo.....	17
1.8 Las políticas de empleo.....	21
1.9 Pleno empleo.....	22
1.10 Subempleo.....	23

### CAPÍTULO II

2. El seguro de desempleo en el contexto internacional.....	25
2.1 Programa de seguro de desempleo.....	25
2.2 Seguro de desempleo en Europa.....	26
2.3 Programa de seguro de desempleo en América.....	31
2.4 Programa de seguro de desempleo en Centroamérica.....	73

### CAPÍTULO III

3.	Diseño de política y administración de seguro de desempleo.....	75
3.1	Teorías que mejoran el diseño de un programa de seguro de desempleo.	76
3.2	Diseño Administrativo.....	80
3.3	Diseño de políticas.....	83

### CAPÍTULO IV

4.	El seguro de desempleo en Guatemala.....	87
4.1	El desempleo en Guatemala.....	87
4.2	Seguro de desempleo en Guatemala.....	89
4.3	Propuesta del modelo de seguro de desempleo en Guatemala.....	90
4.4	Sujetos del seguro de desempleo en Guatemala.....	92
4.5	Requisitos para acceder al seguro de desempleo.....	92
4.6	Forma de las contribuciones.....	94
4.7	Tramitación.....	95
4.8	Tiempo y monto de la prestación.....	95
4.9	Obligaciones de las partes.....	97
4.10	Suspensión de la prestación por seguro de desempleo.....	98
4.11	Extinción del beneficio.....	99
<b>CONCLUSIONES</b> .....		101
<b>RECOMENDACIONES</b> .....		103
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		105

## INTRODUCCIÓN

La terrible imagen de trabajadores desempleados que forman largas filas para recibir un plato de sopa y de sus familias doblegadas bajo un considerable estrés, son parte de las imágenes de la Gran Depresión de 1930 en el hemisferio. Cuando los expertos comenzaron preguntándose si la crisis financiera de 2008 evolucionaría hacia una Gran Depresión, reflejaron las preocupaciones de la gente de todo el mundo sobre la probabilidad de perder sus puestos de trabajo y de no ser capaces de generar dinero en efectivo para sus necesidades básicas.

Una diferencia significativa con este episodio, parece ser además, que el desempleo actual no va a alcanzar los terribles niveles entonces vistos. Es demasiado temprano para determinar qué tan lejos llegará la recesión que comenzó en el 2008. En el verano de 2009 las tasas de desempleo aún estaban subiendo alrededor del mundo y probablemente alcanzarán, a finales de 2009 o principios de 2010, los niveles más altos en 50 años en varios países, según estudios de la Organización Internacional de Seguridad Social. Sin embargo, los salarios no han disminuido significativamente, lo que se percibe que los ingresos de los hogares no se han reducido para aquellos que han mantenido un empleo.

Dentro de los Estados contemporáneos la seguridad social ocupa un lugar predominante, más ahora, que la crisis financiera y económica se ha desarrollado en todo el mundo y, principalmente, en la región latinoamericana, por los efectos directos que ha tenido. En ese sentido, los programas de seguro de desempleo han tenido importantes reformas desde la década de los noventa. Por lo que es necesario establecer dentro del Estado contemporáneo los medios idóneos para poder mediar la crisis económica y financiera.

El presente trabajo de investigación está contenido en cuatro capítulos: en el capítulo primero se desarrolla un esbozo de la evolución del desempleo reciente; para luego en el capítulo segundo analizar sus programas, en países de Europa y Latinoamérica, determinando los elementos esenciales del seguro de desempleo en cada uno de ellos; en el capítulo tercero se establecen las bases mínimas y necesarias para el diseño y establecimiento de estos programas en los Estados

Modernos; y por último en el capítulo cuarto, se toman elementos de los programas de seguro de desempleo en América Latina y las bases necesarias para la generación de las políticas tendientes a la creación de seguros de desempleo para crear el modelo de seguro de desempleo para Guatemala.

Para realizar la investigación se utilizaron los Métodos inductivo: en este método se analizaron los hechos particulares dentro de la investigación respectiva, los que se interrelacionaron y por lo tanto se hicieron conclusiones generales. Método deductivo: se llegó a conclusiones generales apreciando los hechos que surgieron de la investigación, practicando silogismos sobre las observaciones realizadas que necesariamente llegaron a conclusiones particulares. Método analítico: se hizo análisis e las ventajas y desventajas de aplicar el seguro de desempleo en Guatemala.

El presente trabajo de investigación, busca ser una guía de orientación y recomendación sobre lo que implica la implementación del seguro de desempleo como un instrumento necesario para un Estado contemporáneo. Sea entonces ésta un aporte para la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en apoyo al desarrollo técnico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

# CAPÍTULO I

## 1. Desempleo

### 1.1 Origen histórico del desempleo

Aunque en la Edad Media, el problema del desempleo, como se entiende en la actualidad aún no existía. No obstante, en aquel tiempo, a la persona que no trabajaba se le tenía por holgazán o vagabundo. El descubrimiento de este problema, tal y como se conoce en la actualidad, tuvo lugar a finales del siglo XIX y principios del XX. Según Coriat argumenta que, “Se formaron comisiones gubernamentales especiales para estudiarlo y resolverlo, como la Comisión Selecta de la Cámara de los Comunes británica para tratar la consternación por la falta de empleo de 1885; cuando ya el desempleo se había convertido en una epidemia<sup>1</sup>”.

La conciencia de este problema aumentó drásticamente, sobre todo después de la primera guerra mundial. Esta contienda había eliminado el desempleo. Pero a principios de los años veinte el mundo occidental experimentó una recesión tras otra, lo que culminó en la Gran Depresión, que desde 1929 sacudió las economías industrializadas del mundo entero. Tras la segunda guerra mundial, muchos países tuvieron un nuevo auge económico y el desempleo disminuyó considerablemente. Por lo argumentado en el párrafo anterior es permisible decir; que el origen de este problema actualmente se

---

<sup>1</sup> Coriat. **El taller y el cronómetro**. Pág. 35.

remonta a mediados de los años sesenta, tal y como lo señala la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

El mercado laboral sufrió otro perjuicio como consecuencia de la crisis petrolera de los años setenta, y la ola de informatización con su secuela de despidos. El desempleo ha comenzado a propagarse sin piedad incluso entre el personal administrativo, que en el pasado se consideraba seguro.

Desde el inicio de la humanidad, toda colectividad humana debe, para garantizar la cobertura de las necesidades de sus miembros, aplicar sus capacidades de trabajo, es decir, su habilidad de utilizar y transformar su medio ambiente natural con el fin de producir bienes materiales y servicios útiles.

El desempleo solo nace en formas específicas de organización social, caracterizadas por la generalización del asalariado como forma dominante del trabajo remunerado.

La historia del desempleo es entonces la extensión del trabajador, es decir de la expansión del método de producción capitalista: ya que el obrero no dispone de otra posibilidad de participación en el trabajo social, y en consecuencia de fuente de sus ingresos. Sin embargo, "la evolución reciente del desempleo se limita a la recesión de la economía mundial a principios de 2009"<sup>2</sup>. Aunque, los problemas habían comenzado por lo menos desde los últimos meses de 2007. La economía abarcada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se estaba reduciendo.

---

<sup>2</sup> <http://www.iadb.org/sociometro/spanish/index.html> (14 de febrero de 2012)



América del Sur estaba creciendo fuertemente hasta bien entrado el 2008. Sin embargo, a principios de otoño de 2008 una crisis financiera se apoderó de la economía mundial, y la subsiguiente recesión ha sido generalizada.

Las tasas de desempleo mejoraron a lo largo del Continente durante la década. Brasil tuvo a finales de 2008 su nivel más bajo de tasa de desempleo desde que la serie comenzó a calcularse. Argentina y Chile también tuvieron una mejora significativa en empleo. Las economías de América del Norte y México habían estado operando con tasas de desempleo bajas; las cosas comenzaron a cambiar y primero las estadísticas de Canadá, Estados Unidos y México reportaron rezagos en el crecimiento del empleo durante el año 2007; en 2008 las tasas de desempleo eran cada vez mayores. Para 2009, la mayoría de las regiones vivían bajo presión sobre los niveles de empleo.

## **1.2 Definición de desempleo**

El desempleo, es un desequilibrio entre la oferta y la demanda de las horas de trabajo. Es la situación en la que se encuentran las personas que teniendo edad, capacidad y deseo de trabajar no pueden conseguirlo viéndose sometidos a una situación de paro forzoso.

El desempleo, es el ocio involuntario de una persona que desea encontrar trabajo, esta afirmación común a la que se llega puede deberse a varias causas. Según lo establecido por la Organización Internacional del Trabajo, en su conferencia

internacional de 1954; cuatro son las condiciones que deben cumplirse para declarar a una persona en situación de parado:

- a) Tener edad y aptitud para el trabajo.
- b) Carecer de empleo.
- c) Estar dispuesta a trabajar.
- d) Buscar empleo remunerado.

El desempleo, es con frecuencia un problema mayor para los trabajadores con un mayor nivel académico. Las personas de baja habilidad pueden moverse con mayor facilidad entre sectores de la economía, mientras que aquellos con más habilidades se enfrentan a un reto más grande para encontrar un empleo que coincida con sus posibilidades y expectativas. Por su parte, los desempleados en las zonas rurales pasan menos tiempo en la búsqueda de puestos de trabajo que los desempleados urbanos.

Aunque el desempleo es más grave para los más instruidos y los trabajadores urbanos no significa que los más instruidos y los países urbanos siempre tienen mayores tasas de desempleo,<sup>3</sup> ya que las instituciones del mercado laboral también inciden en este factor.

Los jóvenes también, experimentan tasas de desempleo más elevadas; desde la perspectiva de un trabajador joven, esto tiene que ver con los usos alternativos de

---

<sup>3</sup> Ibid. Pág. 51

tiempo, con la posibilidad de ser financiados por su familia mientras están desempleados, y con su bajo desarrollo de capital humano especializado, lo que significa que los jóvenes están más dispuestos a buscar nuevas oportunidades y que los empleadores están más dispuestos a experimentar con la contratación de trabajadores jóvenes. Sin embargo, las altas tasas de desempleo juvenil se deben también a las políticas de personal en el sector público y privado para ajustarse mediante despidos o la no-contratación de personas jóvenes y de las bajas tasas de contratación durante las recesiones económicas.

### **1.3 Características del desempleo**

En la actualidad, se puede decir que existen cuatro características intrínsecas del desempleo:

1. Desigualdad frente a los jóvenes. El desempleo mundial es una desocupación fundamentalmente joven, de primer empleo. Un desempleo que discrimina además en razón directa del nivel de estudios. Para los jóvenes, ascender por la escala de formación equivale a perder probabilidades de ocupación.
2. Desigualdad por sexos. El desempleo tiene una gran incidencia en la población femenina muy diferente con la que se manifiesta sobre la población masculina.
3. Desigualdad por actividades. El paro se reparte con diferencias importantes también entre los distintos sectores productivos, afectando más intensamente a la

construcción y a la industria en general que a la agricultura y a los servicios.

4. Desigualdad por regiones. El desempleo se configura como un fenómeno meridional, afectando más a unas regiones que a otras<sup>4</sup>.

#### **1.4 Tipos de desempleo**

Existen varios tipos de desempleo, cuatro son los que en la mayoría de autores coinciden; estructural, cíclico y friccional; en economías periféricas y en sectores que sufren períodos de baja y alta actividad, tal y como la agricultura y hostelería, puede considerar un cuarto tipo: el desempleo estacional. Además de estos tipos puede hablarse de desempleo de larga duración, desempleo abierto, desempleo en iniciadores, desempleo oculto entre los inactivos o trabajadores desalentados y desempleo natural.

- a. Desempleo estructural: Este tipo técnicamente a un desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, es decir, trabajadores, más pernicioso que el desempleo estacional y el desempleo friccional, además no depende del tiempo sino de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo que tiene el capital constante, cuya acumulación promueve un aumento de la productividad de la fuerza de trabajo y contradictoriamente promueve un mayor desempleo estructural<sup>5</sup>. En este grupo se encuentran, personas

---

<sup>4</sup> Keynes, **Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero**. Pág. 44.

<sup>5</sup> **Ibid.** Pág. 39.

desempleadas por falta de preparación académica y de destrezas o por falta de capacitación en el manejo de herramientas de trabajo.

En esta clase de desempleo, la característica de la oferta suele ser distinta a la característica de la demanda, lo que hace probable que un porcentaje de la población no pueda encontrar empleo de manera sostenida.

Por lo anterior, los economistas ligados al Estado no pueden admitir que un país esté bajo este tipo de desempleo pues, se trata de una situación grave para una población asalariada de un punto o sector determinado. Aunado a ello, en un contexto de libre mercado, se suma a la crisis de las masas asalariadas la de las medianas y pequeñas empresas que no logran adaptar su respuesta a las crisis cíclicas del sistema capitalista, en la que sólo los grandes conglomerados empresariales -holdings- (es una compañía que controla las actividades de otras mediante la propiedad de todas o de una parte significativa de sus acciones) pueden funcionar.

Por otro lado, el factor tecnológico es un elemento a considerar permanentemente en las crisis capitalistas.

La fusión de las empresas motrices del sistema y el constante progreso, hace que la mano de obra sea menos requerida en alta tecnología, desplazándose grandes masas hacia trabajos informales o de carácter precario. Coinciden dos fenómenos: sobreproducción y desempleo estructural. Las respuestas neoliberales tradicionales, en una economía globalizada no resuelven el desempleo estructural y requieren medidas

keynesianas, otras de carácter estructural como la reducción del tiempo de trabajo y la implantación de modelos de redistribución de la renta entre los subempleados y desempleados.

Las características principales que advierten de un desempleo de tipo estructural son:

Desajuste sostenido entre la calidad y características de la oferta y la demanda.

Desadaptación del conjunto de los factores económicos respecto a la economía externa e incapacidad del mercado interno para paliar esa diferencia.

Obsolescencia gráfica de un modelo productivo determinado.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha venido desarrollando durante los últimos 60 años el enfoque estructuralista respecto del funcionamiento de las economías latinoamericanas. Este enfoque ha sido fuertemente atacado por la visión económica denominada neo liberal. El Programa Regional del Empleo (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo desarrolló el concepto de segmentación de los mercados de trabajo a objeto de incluir en el instrumental de análisis la heterogeneidad estructural que planteaba por la CEPAL.

En el enfoque, el PREALC reconoce la existencia de profundas diferencias de comportamiento entre los mercados de trabajo rurales, urbanos entre las franjas modernas y tradicionales de la economía. De modo que en lugar de existir un mercado

de trabajo único, homogéneo, competitivo, atemporal y aespacial como sostiene la visión neoliberal, existirían al menos cuatro segmentos diferenciados al interior del mercado de trabajo como un conjunto: el sector tradicional rural, informal urbano, el moderno rural y urbano.

b. Desempleo cíclico: Este tipo de desempleo ocurre solo por un ciclo, en este caso, sus consecuencias pueden llevar a países con instituciones débiles a la violencia y finalmente la desobediencia civil. En países desarrollados la situación puede provocar vuelcos desde las políticas de Estado hasta definitivamente la adopción de un sistema económico distinto como pena del debilitamiento institucional.

c. Desempleo friccional: Denominado así por rotación, búsqueda y también denominado desempleo por desajuste laboral (debido a las discrepancias entre las características de los puestos de trabajo y de los trabajadores) aparecen aun cuando el número de puestos de trabajo coincida con el número de personas dispuestas a trabajar. Se refiere a los trabajadores que van de un empleo por búsqueda de trabajo o por hallar mejores oportunidades laborales. Su desempleo es temporal y no representa un problema económico. El desempleo friccional es relativamente constante. Dentro de este desempleo friccional es importante destacar la libre elección que tiene el empleado para renunciar a su puesto.

d. Desempleo estacional: Esta clase de desempleo, es aquel que varía con las estaciones del año debido a fluctuaciones estacionales en la oferta o demanda de

trabajo. Se habla de desempleo estacional, por otra parte, para referirse al que se produce por la demanda fluctuante que existe en ciertas actividades.

e. Desempleo de larga duración: Se considera parado de larga duración a la persona inscrita como demandante de empleo, de forma ininterrumpida, durante un periodo superior a un año.

El desempleo de larga duración provoca, un efecto negativo sobre la capacidad que tiene el mercado de trabajo, en el modelo clásico, para restablecer el pleno empleo de forma automática. En este modelo, el mercado tiende de manera natural hacia el equilibrio sin desempleo, porque ante la existencia de paro, los desempleados compiten con los que ya laboraron en los puestos de trabajo disponibles, presionando a la baja los salarios y restableciendo el equilibrio con una disminución de salario.

En el desempleo de larga duración por el contrario, el mercado se distorsiona ya que este tipo de desempleados no compiten con los empleados, porque las empresas no los consideran elegibles, en la medida en que entienden que no son capaces de sustituir a los que están desempeñando sus mismas tareas y por tanto no presionan a la baja los salarios y no reconducen el mercado de trabajo hacia un nuevo equilibrio. Esta distorsión del mercado de trabajo hace necesario que el Estado intervenga, prestando una atención especial a este tipo de parados.

f. Desempleo abierto: Son personas que no trabajaron durante la semana de referencia, buscaron activamente un empleo, es decir, realizaron acciones concretas para obtener



un empleo, y estaban disponibles para trabajar de inmediato. Esos son los tres requisitos para estar desocupado abierto: no tener trabajo, buscar activamente trabajo, estar disponible y dispuesto a trabajar. Esta definición recomendada por la OIT en su Decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos de octubre de 1982, fue adoptada por los países de la OCDE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, como la forma de medición oficial del grupo de países desarrollados.

Asimismo, Estados Unidos, Canadá y México, que conforman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA (North American Free Trade Agreement) adoptaron las recomendaciones de la OIT respecto de la medición del desempleo abierto y armonizaron sus definiciones respectivas.

g) Desempleo en Iniciadores: Son personas que no trabajaron durante la semana de referencia, no buscaron activamente un empleo porque con anterioridad habían conseguido una posibilidad de trabajo y se encuentran esperando noticias del potencial empleador o cliente, y están disponibles para comenzar a trabajar.

Algunos países clasifican a estos trabajadores como desocupados, lo cual es la recomendación de la OIT, aunque carezcan de una de las tres condiciones del desempleo abierto que es buscar activamente empleo durante las últimas cuatro semanas. Otros países, sin embargo, los clasifican como ocupados. El volumen que representan los iniciadores es comúnmente pequeño y su inclusión o exclusión del desempleo abierto puede afectar a la tasa de desempleo en un 0.2 a 0.3 por ciento.

h) Desempleo oculto entre los inactivos o trabajadores desalentados: Son parte de este tipo, las personas que no estaban trabajando en los últimos 7 días y que si le ofrecieran un trabajo en ese momento trabajarían, pero no buscaron trabajo en ese periodo de referencia porque no creen poder encontrarlo, se cansaron de buscar, o no saben dónde consultar.

i) Desempleo Natural: Es el denominado por la economía convencional cuando existe una economía desarrollada que oscila en una tasa de desempleo de alrededor del 5 % de la población activa.

### **1.5 Causas del desempleo**

Son varias las razones o causas que afectan el empleo y por ende producen desempleo, las cuales se mencionan a continuación:

Un ciclo económico recesivo que provoca que se consuma lo menos posible; ciclo económico que ha afectado a todo el mundo en los tres últimos años. La actividad económica tiene un comportamiento cíclico, de forma que los períodos de auge en la economía van seguidos de una recesión o desaceleración del crecimiento.

En el momento que se da una situación en la que el número de personas que demanda empleo sobrepasa las ofertas de trabajo existentes, debido a que los elevados salarios reales atraen a un mayor número de desempleados a buscar trabajo e imposibilitan a las empresas ofrecer más empleo.

Las empresas procuran bajar sus costos y para esto utilizan maquinarias que producen más en menos tiempo y a un menor costo.

La privatización de grandes empresas estatales implica el despido de trabajadores que no necesarios.

Trabajadores provenientes de países limítrofes y/o de otros países. La mayor parte de estos trabajan de manera ilegal, por ende son una fuerza de trabajo con menor costo.

Las cargas sociales son de un costo alto para una empresa.

El crecimiento de la población laboral, fundamentalmente de quienes buscan su primer empleo supera la cantidad de puestos de trabajos.

Cuando por causas ajenas, a la voluntad del trabajador impide su incorporación al mundo laboral.

Cuando en ciertas regiones o industrias donde la demanda de mano de obra fluctúa dependiendo de la época del año en que se encuentren.

Cuando se dan cambios en la estructura de la economía, como aumentos de la demanda de mano de obra en unas industrias y disminuciones en otras, que impide q la oferta de empleo se ajuste a la velocidad que debería. Además, los economistas han descrito las causas del desempleo en relación a los tipos de desempleo; como friccionales, temporales, estructurales y ciclicas. Así el desempleo friccional se produce

porque los trabajadores que están buscando un empleo no lo encuentran de inmediato; mientras que están buscando trabajo son contabilizados como desempleados.

La cuantía del desempleo friccional depende de la frecuencia con que los trabajadores cambian de empleo y del tiempo que tardan en encontrar uno nuevo. El cambio de empleo se produce a menudo y un importante porcentaje del desempleo es friccional y sólo dura un corto espacio de tiempo. Esta clase de desempleo se podría reducir de alguna manera con servicios de colocación más eficientes. Sin embargo, siempre que los trabajadores puedan abandonar libremente su trabajo se producirá un desempleo cíclico.

El desempleo temporal se produce cuando las industrias tienen una temporada de baja, como durante el invierno en la industria de la construcción o en otros sectores de producción cuyas tareas se realizan a la intemperie. También se produce al finalizar el año escolar, cuando muchos estudiantes y licenciados se ponen a buscar trabajo. El desempleo estructural, se debe a un desequilibrio entre el tipo de trabajadores que requieren los empresarios y los que buscan trabajo.

Estos desequilibrios pueden deberse a que la capacitación, o las características personales no sean adecuadas. Por ejemplo; los desarrollos tecnológicos necesitan nuevas cualificaciones en muchas industrias, y dejan sin empleo a aquellos empleados cuyas habilidades no está puesta al día. Una fábrica de una industria, en declive puede cerrar o desplazarse a otro lugar, despidiendo a aquellos trabajadores que no pueden o no quieren desplazarse. Los trabajadores con una educación inadecuada, o los

trabajadores jóvenes y los aprendices con poca o ninguna experiencia, pueden no encontrar trabajo porque los empresarios creen que no producirán lo suficiente como para que merezca la pena pagarles el salario mínimo legal o el salario pactado en el convenio colectivo con los sindicatos.

Por otro lado, los obreros muy calificados pueden estar sin trabajo si no existe una demanda suficiente de sus cualificaciones. Si los empresarios discriminan a algún grupo en razón de su sexo, raza, religión, edad y nacionalidad, se puede dar una alta tasa de desempleo entre estas personas aunque haya muchos puestos por cubrir. El desempleo estructural es especialmente relevante en algunas ciudades, profesiones o industrias, para aquellas personas con un nivel educativo inferior a la media y para otros grupos de la fuerza laboral.

El desempleo cíclico es el resultado de una falta de demanda general de trabajo. Cuando el ciclo económico cae, la demanda de bienes y servicios cae también y, por lo tanto, se despiden a los trabajadores.

## **1.6 Efectos del desempleo**

La presencia de un elevado desempleo es un problema tanto económico como social, como problema económico, es un desperdicio de valiosos recursos. Como problema social; es una fuente de enormes sufrimientos, ya que los desempleados tienen que luchar con una renta menor. Durante los períodos de elevado desempleo, las dificultades económicas también afectan a sus emociones y a la vida familiar.

En una cultura que se enorgullece de la bandera de los derechos humanos, la carencia estructural de empleo es no sólo un asunto de los desempleados, sino también una señal de alerta para el estado de derecho, un reflejo de las tensiones, contradicciones, conflictos y transformaciones que inquietan las sociedades industriales contemporáneas.

Cuando ya parece imparable el proceso de implantación del nuevo orden productivo que empuja hacia un sistema postindustrial y por tanto, a una sociedad informatizada, el trabajo sigue constituyendo no sólo el centro de gravedad de la economía y la política sino también del tiempo y el espacio humano, el referente principal del deseo y de la necesidad, es decir, el esqueleto de la cultura y la cotidianidad.

Según la mayoría de autores, para el ciudadano medio actual, el trabajo constituye un valor de primer orden, la profesión su señal de identidad y el empleo retribuido el factor aglutinante de sus creencias, actitudes y opciones fundamentales. Un factor que influye aún más en este problema desmesurado es la crisis económica que con todas las consecuencias incide sobre el sistema productivo, justamente con la aceleración de los avances tecnológicos, eliminando fuerza de trabajo humano, lo que afecta directamente el mercado de contratación. Este desempleo masivo que afecta a todos los países industrializados además de su carácter de fenómeno permanente, manifiesta otros rasgos comunes, cuyas características acentúan la gravedad del problema y la dificultad en la búsqueda de soluciones.

Así, el predominio del empleo de larga duración, el cual excluye a una gran parte de los trabajadores de forma casi permanente de la fuerza de trabajo; el tener repercusiones más intensas en los colectivos menos protegidos por el sistema de relaciones laborales y de seguridad social; el incremento de la segmentación de los mercados de trabajo y la expansión de las formas de empleo precarias, del trabajo negro y de la economía subterránea.

Los impactos de este contexto económico, social y político inciden directamente sobre los sistemas de protección social y sobre el propio Derecho del Trabajo.

### **1.7 Tasa de desempleo**

Las cifras sobre el trabajo y el desempleo se encuentran entre los datos económicos más minuciosos y más amplios de un país. Se obtienen mensualmente mediante un procedimiento conocido con el nombre de encuesta de población activa. Todos los meses se encuesta a unos hogares con preguntas referentes a su historia laboral reciente. La encuesta divide a la población de 16 años o más años en cuatro grupos:

Ocupados. Son las personas que están realizando trabajo remunerado, así como las que tienen empleo pero están ausentes por enfermedad, huelgas o vacaciones.

Desempleados. Son las personas que no están ocupadas, pero que han buscado trabajo activamente o están esperando volver a trabajar. Más exactamente, una persona está desempleada si no está trabajando y ha realizado esfuerzos específicos por encontrar un trabajo durante las cuatro últimas semanas; ha sido suspendida de

empleo y está esperando a ser llamada nuevo o a la expectativa a ocupar un puesto el mes siguiente.

Inactivos. Esta categoría comprende el porcentaje de la población adulta que está estudiando, realizan tareas domésticas, jubilada, demasiado enferma para trabajar o que simplemente no está buscando trabajo.

Población activa. Comprende las personas que están ocupadas y las desempleadas.

Esta se calcula como el número de desempleados dividido por la población activa, y se expresa en forma de porcentaje. Es decir, no es una proporción entre el total de la gente desempleada y el total de las personas que laboran y el total de la población, sino el de aquella que se denomina económicamente activa.

Es decir, que la tasa de desempleo es la base de la estadística más común utilizada para medir el fenómeno de los trabajadores dispuestos a tomar un trabajo bajo las condiciones de mercado existente, pero que no pueden encontrarlo y la medición de ésta, por los gobiernos nacionales usualmente sigue las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y es el cociente de dos números: aquellos que dicen que quieren laborar y no tienen trabajo, y el número de personas en la fuerza de trabajo.

Este problema social se enfrenta a una serie de situaciones para ser una medida totalmente adecuada de la situación enfrentada por los ciudadanos.



Los problemas más importantes pasando de los menos a más son los siguientes:

1. Una parte del desempleo es "friccional". Esto significa que como es costoso para los trabajadores y las empresas encontrarse entre sí, hay algún desempleo que no es socialmente dañino, porque refleja actividades productivas de búsqueda de corto plazo. Esto es útil para permitir, tanto a los empleadores como quienes buscan trabajo, algo de tiempo para obtener empates más productivos, por lo que las políticas laborales no deben tener por objeto una tasa de desempleo cercana a cero.

2. Algunas personas deciden no participar en fuerza de trabajo en absoluto cuando sus perspectivas de encontrar un trabajo son excesivamente malas y esto reduce la tasa de desempleo. Es decir, los obreros pueden ser desalentados incluso para buscar un puesto, cuando el mercado laboral es muy pobre y esta cuestión será encubierta por una baja tasa de desempleo.

3. La medición de la tasa de esta, incluye un período de referencia; por ejemplo, el número de desempleados durante la última semana, y los países con índices de rotación de trabajo muy elevada en el corto plazo pueden terminar con niveles bajos medido. En algunos países como los trabajadores tienden a permanecer más tiempo con el mismo empleador, pero los desempleados también tardan mucho tiempo en encontrar un trabajo.

En otros la mayoría de Latinoamérica y el Caribe, los empleados cambian de trabajo con frecuencia y en un determinado mes o incluso dentro de una semana pueden

moverse a través de estados de empleo y desempleo. Incluso la duración promedio del desempleo es la misma en los dos tipos de países, para el primer grupo la tasa de desempleo medida sería mayor que para el país en el que los trabajadores cambian de empleo con más frecuencia y permanecen desempleados durante períodos más cortos de tiempo.

4. Los trabajadores encuentran maneras de compensar su incapacidad para encontrar un trabajo de tiempo completo, o bien trabajando en la economía informal o en labores de baja productividad. De esta manera, la tasa de desempleo puede ser baja, incluso cuando muchos trabajadores están en condiciones de baja productividad. Esto parece ser un acontecimiento importante en muchos países de América Latina.

Para hacer frente a los problemas de la tasa de desempleo, los gobiernos han desarrollado nuevas maneras de medir estos. Uno de ellos es simplemente proporcionar definiciones alternativas de desempleo, por ejemplo, incluyendo trabajadores en trabajos informales de baja productividad, como parte de los desempleados. Un segundo enfoque ha sido el de medir el problema del desempleo en función de su severidad entre los trabajadores. Esto ha significado principalmente el estudio de la duración de los períodos de desempleo para los diferentes tipos de trabajadores.

Por último, "los gobiernos han comenzado a desarrollar bases de datos sobre creación de empleo y destrucción de empleo. Si se pudiera medir todas las nuevas

contrataciones y todas las separaciones en la economía, lo ideal sería obtener la tasa de desempleo como consecuencia de ello.

Cada una de estas estrategias es muy valiosa y proporciona una útil y nueva perspectiva sobre el problema. Sin embargo, al final, el principal problema no es como medir el evento, sino el dolor sufrido por las familias tras la pérdida de su principal fuente de sustento”<sup>6</sup>.

### **1.8 Las políticas de empleo**

La intervención del Estado para fomentar el empleo topa con grandes dificultades, las políticas expansivas pueden producir desagradables efectos secundarios, provocando inestabilidad monetaria y otros desequilibrios. Si lo que se busca es una oferta de empleo bien remunerado, sostenida a largo plazo, habrá que actuar de forma muy cuidadosa para que no sea peor el remedio que la enfermedad. El aumento de la demanda de trabajadores puede conseguirse con medidas fiscales que reduzcan los costes salariales para las empresas, bien reduciendo las contribuciones obligatorias a la Seguridad Social, que tendrían que ser substituidas por otros ingresos del Estado, bien subvencionando la contratación de trabajadores que por alguna circunstancia sean menos eficientes, minusválidos, jóvenes en su primer empleo, etc. La flexibilización de los empleos, autorizando contratos temporales y facilitando los despidos, supone de

---

<sup>6</sup> Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 elaborado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

hecho abaratar los costes laborales de las empresas aunque a costa de la precarización del empleo.

Finalmente siguen siendo muchos los partidarios de las tradicionales medidas keynesianas de aumentar la demanda agregada mediante el aumento del gasto público, bien mediante contratación directa por el Estado-patrón o mediante la realización de obras o inversiones públicas.

### **1.9 Pleno empleo**

Es un concepto, económico que hace referencia a la situación en la cual todos los ciudadanos en edad laboral productiva, y que desean hacerlo, tienen trabajo. Según dicha definición, la tasa de paro en una situación de pleno empleo sería cero, si bien se calcula que, por motivos de hecho, el pleno empleo puede alcanzarse con una tasa de paro superior.

El motivo es que existen registros de estos que se encuentran en proceso de cambio de un empleo a otro, o en espera de un trabajo eventual, que no se consideran a la hora de establecer el concepto de pleno empleo. Lo mismo ocurre con personas desempleadas que no desean encontrar un empleo en ese momento, si bien figuran registrados para cobrar el subsidio de desempleo. Esto es un ideal al que tienden los países en su política económica, para maximizar la riqueza del país y de los ciudadanos.

Es una situación en la que la demanda de trabajo es igual a la oferta, al nivel dado de los salarios reales. Suele considerarse de pleno empleo una situación en la que sólo existe desempleo friccional. En una situación de competencia perfecta, el pleno empleo se alcanza espontáneamente; si existe desocupación los salarios tenderían a bajar, porque habría trabajadores dispuestos a incorporarse al mercado por salarios menores y, en tal circunstancia, las empresas tenderían a usar más intensivamente el factor trabajo, aumentando así la demanda del mismo y generando una situación de pleno empleo.

### **1.10 Subempleo**

Dentro de la fuerza de trabajo también, se puede mencionar al subempleo, que existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como lo es la insuficiencia del volumen del trabajo o los bajos niveles de ingreso.

El subempleo visible se refiere a las personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de un total de 47 horas por semana en su ocupación principal y en su ocupación secundaria, que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no consiguen más trabajo asalariado o más trabajo independiente.

El subempleo invisible se refiere a aquellas personas ocupadas que trabajan habitualmente un total de 47 horas o más por semana en su ocupación principal o

secundaria y su ingreso primario mensual es inferior a un mínimo establecido que es el salario mínimo.

En conclusión, se puede establecer que el desempleo es la situación en que se encuentran muchas personas que tienen la capacidad, edad, conocimientos y voluntad necesaria para optar a un cargo, esta situación ha crecido por la crisis económica financiera, por lo que la tasa de desempleo ha ido aumentando en los últimos años por lo que es necesario la aplicación de un seguro que cubra la necesidades básicas de los desempleados.

## CAPÍTULO II

### **2. El seguro de desempleo en el contexto internacional**

Demostrado que el desempleo es un problema global que se ha expandido debido a la crisis económica y financiera afectando de gran manera a Latinoamérica, por lo que se considera que es necesario el estudio de Programas de Desempleo de países que han aplicado esta clase de Seguro Social y han obtenido resultados favorables y de ahí poder realizar un estudio en Guatemala y así establecer si es viable la aplicación de estos programas.

#### **2.1 Programa de seguro de desempleo**

Es un programa, que forma parte de la Seguridad Social, por medio del cual se proporciona ingresos temporales y parciales a las personas que perdieron su trabajo, sin ninguna responsabilidad de su parte.

Se dice que son ingresos temporales, debido que se otorgan por un tiempo determinado y que son parciales porque no se proporciona el total del salario que hubiere devengado.

Los objetivos de éste, son evitar que las personas desempleadas experimenten graves penurias económicas y proporcionar a las personas tiempo para encontrar un nuevo empleo, equivalente al anterior.

## 2.2 Seguro de desempleo en Europa

### a. Alemania

El seguro de desempleo, igual que el resto de los seguros sociales, está basado en el principio de solidaridad, es decir, los trabajadores que cotizan sostienen con sus cuotas a los trabajadores que han quedado sin trabajo.

El seguro de desempleo tiene desde hace varios años, lamentablemente, una importancia capital en Alemania y es un tema de actualidad, dados los millones de trabajadores que se encuentran sin trabajo y el inmenso número de personas que se ven amenazadas con perderlo.

“El seguro de desempleo es obligatorio para todos los empleados en Alemania. Las contribuciones se dividen a partes iguales entre el empleado y la empresa y representan el 2.8% del salario bruto mensual”<sup>7</sup>.

El trabajador tendrá derecho a cobrar el paro si está desempleado y ha trabajado y pagado las contribuciones durante al menos 12 meses en los últimos 3 años; a este periodo de cotización se le denomina periodo de carencia o de expectativa. Para recibir el paro, el trabajador debe inscribirse en la oficina de empleo local al momento de estar desempleado, ya que solo se pagará desde el día en que el trabajador se inscriba y un retraso puede dar lugar a sanciones.

---

<sup>7</sup> López Lerma, Jesús. **El seguro de desempleo en Alemania**. Pág. 32.



Según López Lema establece que: "el paro supone alrededor del 60% del último sueldo neto y es depositado directamente en la cuenta bancaria del trabajador"<sup>8</sup>.

Si el trabajador tiene hijos, este porcentaje sube a alrededor de 67%. El tiempo de duración de la prestación depende de la duración del último empleo y de la edad del trabajador. Mientras el trabajador reciba el beneficio del seguro de desempleo debe probar que está buscando trabajo.

#### b. España

En éste país, la prestación por desempleo de nivel contributivo la gestiona el Servicio Público de Empleo Estatal INEM-SPEE para aquellos trabajadores que hayan perdido involuntariamente su trabajo y tengan cotizados al menos 360 días a desempleo en los últimos 6 años de su vida laboral.

La duración de esta prestación es igual a la tercera parte del tiempo que el empleado haya cotizado, siempre que supere el año. Su duración, es como mínimo de 4 meses y como máximo de 24, todo ello calculado conforme una escala de intervalos. Se conceden 4 meses de prestación por desempleo con la estimación por contingencias de desempleo mínima de 360 días. A partir de ahí se conceden 2 meses más de prestación por cada 6 meses más cotizados por contingencias por desempleo, hasta el máximo de 2 años de prestación por 6 años cotizados en los últimos 4 años. La cuantía de la prestación se calcula en función de las bases de estimación al desempleo de los

---

<sup>8</sup> **Ibid.** Pág. 34.

últimos 180 días cotizados, si bien está sujeta a unos mínimos y unos máximos fijados anualmente, los cuales atienden a las circunstancias de responsabilidades familiares del solicitante, es decir, según si tiene hijos menores de 26 años, o mayores discapacitados, que dependan económicamente de él.

El monto de esta prestación se percibe una vez al mes y durante los primeros seis meses de protección, igual al 70% del salario del trabajador en su anterior empleo, y del séptimo mes en adelante, del 60% del salario.

La cuantía de ésta nunca será superior a:

1.087,21 euros, al mes si el perceptor no tiene hijos a cargo.

1.242,52 euros al mes, si el perceptor tiene un hijo a cargo.

1.397,84 euros al mes, si el perceptor tiene dos o más hijos a cargo.

Y nunca será inferior a:

497,01 euros al mes, si el perceptor no tiene hijos a cargo.

664,75 euros al mes, si el perceptor tiene hijos a cargo.

El tiempo que una persona percibe la prestación por desempleo, computa como tiempo cotizado de cara al cálculo de su pensión contributiva de jubilación. Además, de la prestación por desempleo de nivel contributivo existe otro nivel, el asistencial, dentro del

cual se engloban una serie de subsidios, atendiendo a circunstancias como las responsabilidades familiares del solicitante, su edad, carencia de rentas, entre otras.

En el caso que un empleado haya cesado de su actividad laboral y no tenga derecho a la prestación contributiva, o se haya agotado, podría tener acceso a éste subsidio, siempre que no tenga derecho a la prestación contributiva, no disponga de ingresos superiores al 75% del salario mínimo, y cumpla los siguientes supuestos:

Tener responsabilidades familiares y haber agotado la prestación contributiva. Según su edad y el tiempo que hayan cotizado. Tiene derecho a percibir el subsidio durante un período entre 18 y 30 meses.

Ser mayor de 45 años, no tener responsabilidades familiares y haber agotado una prestación contributiva de al menos 12 meses. Tiene derecho a percibir el subsidio durante un período de 6 meses.

Ser emigrante retornado y haber trabajado un mínimo de 6 meses en el extranjero. Tiene derecho a percibir el subsidio durante un período de hasta 18 meses.

Haber perdido el empleo. Si el solicitante tiene responsabilidades familiares, y; ha cotizado entre tres y seis meses: tiene derecho al subsidio durante un período igual al cotizado.

Ha cotizado seis meses o más: tiene derecho al subsidio durante un período de hasta

21 meses.

Si el solicitante no tiene responsabilidades familiares y ha cotizado seis meses o más: tiene derecho al subsidio durante un período de seis meses.

Haber salido de prisión, después de una condena de al menos seis meses. Tiene derecho a percibir el subsidio durante un período de hasta 18 meses.

Padecer una invalidez parcial. Tiene derecho a percibir el subsidio durante un período de hasta 18 meses.

Ser mayor de 52 años, haber cotizado durante al menos seis años a desempleo durante su vida laboral, cumplir todos los requisitos para jubilarse (excepto la edad) y no tener derecho a percibir la prestación contributiva ni otros subsidios. Tiene derecho a percibir el subsidio *ad infinitum* hasta el día de su jubilación.

La cuantía del subsidio es de 426.01 euros al mes. Los mismos no son acumulables entre sí, por desempleo es incompatible con la prestación por desempleo. También es incompatible con otras prestaciones no contributivas, como pensiones no contributivas, de discapacidad, de viudedad o de orfandad.

Al ser el subsidio una protección no contributiva, el tiempo que una persona lo percibe por desempleo no computa como tiempo cotizado de cara al cálculo. Considerar el

programa del seguro de desempleo como una herramienta e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios.

La prestación y el subsidio por desempleo se financian mediante una cotización social del 1.55% del salario de los trabajadores con contrato fijo, y del 1.6% del salario de los trabajadores con contrato temporal.

### **2.3 Programa de seguro de desempleo en América**

Se pueden distinguir siete países de la región americana con un programa de seguro de desempleo:

Estados Unidos y Canadá con programas originados a partir de la Gran Depresión, Brasil que se plantea con el cambio constitucional de la década de los ochenta, y Argentina, Barbados, Chile y Uruguay, con programas más recientes adoptados entre las décadas de los noventa y la actual. Colombia también lo posee, pero es relativamente pequeño.

Antes de describir las características de cada uno de estos casos, se pueden señalar las tendencias generales. Los principales desarrollos desde la década de los noventa son los siguientes:

Considerar el programa del seguro de desempleo como una herramienta e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios.

Considerar el programa del seguro de desempleo como una herramienta e introducir reglas de incentivos que limitan el riesgo moral por parte de los usuarios.

Esto significa que los pagos se han vuelto más restrictivos, en particular, no se otorgan beneficios a personas que no buscan trabajo, no participan en actividades de formación o enfrentan limitaciones para trabajar de forma que resulta improbable regresar a la fuerza de trabajo con éxito.

Por otra parte, nuevos programas de transferencia de efectivo han sido adoptados para apoyar a los “permanentemente pobres”, reconociendo que la pobreza y el desempleo son dos fenómenos diferentes. La utilización de cuentas individuales que fuerzan el ahorro mientras hay empleo, con el fin de que éste pueda ser utilizado cuando hay desempleo, también son vistos como un mecanismo para lograr la protección social al tiempo que se da a las personas más responsabilidad.

1.) “Las tasas de reemplazo se han movido hacia esquemas que reducen los beneficios con la duración del periodo de desempleo”<sup>9</sup>.

La teoría detrás de este movimiento es que justo después de perder su trabajo, el trabajador necesita más liquidez y apoyo social, pero con el tiempo debe hacer un esfuerzo para encontrar un trabajo.

---

<sup>9</sup> Meng, Ronald, **Compensating Wages for Long-Term Job Hazards in Canadian Industry**. Pág. 331.

2.) Reconocer el crecimiento de opciones de trabajo no asalariado, y utilizar el programa de seguro de desempleo para apoyar el micro-crédito y facilitar el desarrollo del auto-empleo.

3.) Permitir al programa de seguro de desempleo pagar las prestaciones a las madres y a las personas que tiene que cuidar de un miembro de la familia con discapacidad.

4.) Incluir en el programa de seguro de desempleo a los trabajadores bajo contrato de tiempo parcial u obra determinada, así como los auto-empleados, que han sido tradicionalmente excluidos de los beneficios.

Si bien no todos los países listados han adoptado todos estos cambios, los puntos mencionados señalan las tendencias generales.

La pérdida de ingresos es uno de los problemas del siglo actual, por lo que es necesario diseñar un programa de seguro de desempleo para contrarrestarlo en forma correcta. Esto no significa de manera alguna que las políticas activas se reduzcan en importancia. Más bien, significa que una buena protección social y las políticas laborales deben tener un programa de seguro de desempleo pasivo como una herramienta importante.

Para definirlo correctamente, existen tres aspectos importantes que han de definirse: la duración y la forma de pago de los beneficios, supervisión y sanciones; y el requisito de participación en las actividades o programas de capacitación.

La historia ha demostrado que aquellos seguros de desempleo han evolucionado de forma previsible y favorable.

El principal punto de vista es que ellos deben funcionar como mecanismos de seguro.

Por lo tanto, los gobiernos se han centrado en la protección de los mismos que se han visto afectados por las separaciones de empleo fuera del control de los trabajadores y han incluido normas para incentivar la búsqueda de empleo y actividades de re-entrenamiento.

Por otra parte, los gobiernos con programas importantes de seguro de desempleo también han ampliado la red social de apoyo a aquellos que no puedan acogerse a sus beneficios.

Éste es un desarrollo útil para contrarrestar el argumento de que el seguro de desempleo es sólo para los países ricos con pequeñas economías informales.

El seguro de desempleo merece atención y debe ser parte de la mano de obra y la política social para la gran mayoría de países. Para los países que ya cuentan con un programa de funcionamiento, no hay escasez de retos: la cobertura es baja para algunos, para otros las normas para contralar el abuso puede resultar en que parte de la población que amerita el beneficio quede fuera (como estacionales, temporales y auto-empleados), y en general, *la dinámica cambiante del mercado laboral y las necesidades de la población demandan evaluaciones periódicas y la evolución.*



a. Estados Unidos

La principal consecuencia de la depresión, de la década de los años XX fue el desempleo a gran escala y por un largo tiempo. Millones perdieron sus trabajos y sus ahorros; muchos incapaces de pagar las hipotecas o las rentas se encontraron sin hogar.

El que no existieran sistemas públicos de seguridad social hizo más tensa la situación, la población pedía ayuda gubernamental, la cual tardó años en llegar, ya que fue hasta en el año de 1932, con Franklin D. Roosevelt, que el gobierno empezó a ocuparse de las necesidades económicas de la población. Entre 1932 y 1935 empezaron a establecerse para ayuda económica y proporcionar empleo de subsistencia a millones de personas. *“La piedra angular establecida por Roosevelt a favor del beneficio social fue El Acta de Seguridad Social de 1935<sup>10</sup>”*.

*“Esta ley puede ser considerada en toda su extensión como la aplicación de la metafísica humanista de la voluntad, estableciendo lineamientos de beneficio social jamás vistos anteriormente en Estados Unidos”*; creó un sistema de seguro para edad avanzada en el que todos los trabajadores tenían derecho a participar, de la misma manera, estableció un sistema federal–estatal para crear un seguro de desempleo y, proporcionó ayuda a los estados para el cuidado de madres dependientes, niños sin hogar, personas ciegas y lisiados en general; asimismo, estableció un sistema para brindar servicio público de salud, y otros.

---

<sup>10</sup> John Dewey, Somjee. A. H. *The Political Theory of John Dewey*. Pág. 56

Un programa trascendental, que ha beneficiado a millones de trabajadores responsables, en épocas de crisis, es el *Seguro de Desempleo*<sup>11</sup>, el cual se encuentra establecido, dentro del contexto del Acta de Seguridad Social de, 1935 y dando beneficios a partir de 1938; el cual, tiene el doble objetivo de proporcionar ayuda a los desempleados y a su vez, mantener un equilibrio en el consumo, para que no se propague, un detrimento económico.

A través, de los años el seguro de desempleo ha brindado apoyo a millones de estadounidenses y ha sido objeto de cambio y enmiendas para ampliar su cobertura, de tal manera que los beneficiarios se encuentren en un radio más amplio.

El seguro de desempleo, es un programa, que pretende proporcionar ayuda económica a los desempleados involuntarios y así mantener el equilibrio económico.

En 1955 el departamento del trabajo lo definió como *“un programa, establecido bajo la ley federal y estatal, para mantener el ingreso durante periodos de desempleo involuntario debido a la falta de empleo, el cual provee una compensación parcial de los salarios perdidos como un hecho de derecho, con dignidad para las personas elegidas. Ayuda a mantener el poder de compra y estabilizar la economía. Ayuda a prevenir la dispersión de entrenamiento a la fuerza laboral, el sacrificio de habilidades y el rompimiento de los estándares laborales durante desempleo temporal”*.

---

<sup>11</sup> Nava Zazueta, Miriam. **El Seguro de Desempleo en los Estados Unidos desde una perspectiva histórica**. Pág. 16.

Como se puede apreciar, el *seguro de desempleo*, es un concepto amplio que representa una prestación laboral para quienes cubren los requisitos establecidos por la ley; además, pretende actuar como un estabilizador económico a través del mantenimiento del consumo. Unido a estos objetivos, también permite al individuo la oportunidad de reintegrarse a la vida laboral (mediante el servicio de empleo) en un empleo digno que le permita desarrollarse, y no sea explotado.

El programa entró en vigor en 1935, pero fue hasta 1938 cuando empezó a pagar beneficios a aquellos desempleados involuntarios calificados para recibir dicha prestación. Este es un programa que funciona a través de la colaboración de los estados y de la federación; sin embargo, las disposiciones que se encuentran dentro de la competencia estatal varían entre una entidad y otra.

Principalmente son los Estados quienes establecen los estándares mínimos en cuanto a requisitos para que un individuo sea elegible para recibir dicha prestación.

A su vez, son también las entidades estatales quienes se encargan de la administración del programa, aunque se encuentran obligados a cubrir ciertas disposiciones federales, como el requisito de que el *seguro de desempleo debe de ser pagado por medio de oficinas públicas o bien aquellas que sean autorizadas por el Departamento del Trabajo*; sin embargo, salvo algunas disposiciones federales, los Estados son discrecionalmente libres para actuar y establecer sus leyes sobre su seguro de desempleo.

Históricamente, la tendencia de este seguro ha sido a favor de aumentar su cobertura.

En 1935 establecía tan sólo el ingreso de industrias privadas que contaran con ocho empleados o más, excluyendo por completo al sector público, la agricultura, el trabajo doméstico en servicios, los trabajadores independientes, y otros.

Posteriormente la legislación fue cambiando, y en 1976 se hizo una enmienda que ampliaba la cobertura beneficiando a los trabajadores de las industrias que cubrieran los requisitos establecidos por el Estado; "la ampliación de la cobertura fue tal que para 1996 un promedio de aproximadamente el 89 por ciento de la fuerza laboral civil se encontraba ya fuese laborando en industrias cubiertas por esta prestación, o bien recibiendo los beneficios del seguro de desempleo<sup>12</sup>", y ha sido la federación quien ha impulsado la ampliación del radio en cuanto a la cobertura de industrias para recibir dicho beneficio.

El financiamiento del programa de seguro de desempleo es a través de impuestos sobre nómina patronal, para lograr el cumplimiento de los objetivos del seguro de desempleo, se estableció que éste funcionara bajo un acuerdo de cooperación entre la federación y los Estados; la administración del programa sería responsabilidad de cada Estado dentro de sus límites territoriales, y también se encargarían de establecer los lineamientos mínimos para poder gozar de esta prestación en caso de desempleo involuntario, la escala de beneficios a otorgar, y otros aspectos generales. A cambio de esta libertad de acción, tendrían que seguir algunas disposiciones federales como el establecimiento de que el beneficio debe de ser pagado a través de oficinas públicas o de aquéllas autorizadas por el departamento del trabajo.

---

<sup>12</sup> [www.doleta.gov/dialogue/tec-sec3.htm#III](http://www.doleta.gov/dialogue/tec-sec3.htm#III) (20 de abril de 2012)

Es de hacer notar que los gastos de administración no son pagados por el fondo para cubrir los pagos a los desempleados, estas erogaciones corren por cuenta de la federación.

Desde su inicio y hasta hoy día, es de esta manera como se ha encontrado funcionando el programa; existiendo rangos de variabilidad entre los Estados en cuanto a las disposiciones del servicio en tiempo y El tiempo aproximado de duración del servicio es de 13 semanas, aunque puede entenderse hasta 26 semanas dependiendo de la tasa de desempleo que observe el estado en cuestión<sup>13</sup>.

Según el departamento del Trabajo en 1997 el máximo de semanas que un estado pagaba eran 26, y tan solo dos estados habían superado este rango (Minnesota y Washington) en cuestiones normales, aunque el rango se eleva cuando se enfrentan situaciones de desempleo extremo; un ejemplo de esto es que en 1970 los beneficios se extendieron hasta por 39 semanas debido a las altas tasas de desempleo registradas.

Los requisitos para tener derecho a este servicio varían en uno y otro estado, pero entre las generalidades se pueden mencionar el que se debe haber tenido un periodo mínimo laborando por tiempo completo y con buen historial laboral; que el individuo haya laborado en empresas que paguen impuesto por seguro de desempleo; que su situación de desempleado no haya sido por voluntad, por pleitos, despido, disputas laborales y además que se encuentre en disponibilidad de reintegrarse a la población

---

<sup>13</sup> Navas. **Op Cit.** Pág. 34.

económicamente activa cuando exista un empleo disponible en el cual pueda desempeñarse sin ser explotado y que cuente con los estándares mínimos de beneficios en el empleo.

En cuanto al monto del dinero que un individuo recibe por este beneficio, la repartición del gasto entre la federación y los estados se establece que será a partes iguales. *“De acuerdo con reportes de 1996 y 1997, el porcentaje que recibía variaba entre el 35 y el 60 por ciento del salario que solía recibir dicho ex-empleado”.*

El rango para establecer la proporción es: a mayor salario percibido, menor porcentaje en pago por seguro de desempleo; esta es una acertada disposición para tratar de equilibrar los pagos de este seguro y que la distribución del ingreso sea más o menos equitativa.

Un aspecto medular del funcionamiento del seguro de desempleo es la manera como éste se financia. Desde su origen y previendo que ningún político les quitara esta prestación a los ciudadanos, Roosevelt estableció que dicho programa sería autofinanciable a través del pago de cuotas patronales, las cuales cobrarían el estado y la federación en la modalidad de impuesto gravable sobre la nómina de pago; así, el sueldo de todos los empleados estaría sujeto a ser base gravable, constituyendo un fondo de reserva para periodos con altos índices de desempleo.

El porcentaje de impuesto varía actualmente entre el 0.6 y el 4.9 por ciento, (teniendo un promedio del 2.2% entre los estados). De acuerdo con los índices de desempleo

registrados por esa empresa en los últimos tres años, es la tasa de porcentaje que se encuentra sujeto a pagar. De ese impuesto, nueve de diez partes son de impuesto estatal que va al fondo de seguro de desempleo, y el resto corresponde a la federación, que es con lo que se cubren los gastos administrativos.

En los estados que no tienen leyes correspondientes al Seguro de Desempleo, el monto total del cobro a los patrones será en la modalidad de impuestos de carácter federal y se destinarán en la misma proporción, que en el caso anterior, al fondo del seguro de desempleo y para cubrir los gastos administrativos.

Esta disposición que, de acuerdo con el índice de desempleo es el impuesto que se paga, no fue una modalidad aplicada desde siempre. Al inicio del programa, el porcentaje de pago fue establecido de manera general para todas las entidades económicas. En 1935 se pagaba el 1%, en 1937 el 2% y a partir de 1938 se pagó el 3% por cada año consecutivo hasta que se estableció lo que hoy día funciona: a mayor índice de desempleo en una empresa, mayor tasa de impuesto.

Como se puede determinar de acuerdo a lo establecido previamente, Estados Unidos tiene varios programas de Seguro de Desempleo: el Seguro de Desempleo de los estados es el mayor de esos programas, proporcionados beneficios a los trabajadores despedidos involuntariamente; el programa de Asistencia en Desempleo por Desastre (DUA) apoya a aquellos que pierden sus puestos de trabajo después de un desastre declarado por el Presidente.

El programa de Compensación por Desempleo para empleados Federales se especializa en esa clase de trabajadores; el programa de Compensación por Desempleo para Ex-miembros de las Fuerzas Armadas proporciona beneficios al personal ex militar; el programa de Beneficios Extendidos apoya a aquellos que han agotado los beneficios regulares; el programa de Asignaciones por Reajuste Comercial (TRA) provee beneficios a los trabajadores afectados por las importaciones; y finalmente el de Asistencia por Auto-Empleo proporciona subsidios a trabajadores desplazados que quieran iniciar un pequeño negocio (al inicio de 2009, sólo había siete estados con este programa).

El programa general es administrado por cada estado, siguiendo los lineamientos federales.

El Seguro de Desempleo fue originalmente un programa para trabajadores en la industria manufacturera. Sin embargo hoy en día las condiciones más difíciles de desajuste laboral afectan también a los trabajadores más capacitados y educados en todos los sectores económicos.

Quizás el principal cambio en la perspectiva del Seguro de Desempleo es que los programas tienen que estar más focalizados para adaptarse a las características de cada uno de los trabajadores. Los desarrollos recientes han sido significativos. Entre diciembre de 2007 y abril del 2008 la tasa de desempleo creció 4.5 puntos y el nivel de empleo cayó en más de seis millones de personas. El promedio semanal de beneficios durante los doce meses finalizando en enero de 2009 fue U.S. \$298.00 y el promedio



de duración fue de catorce semanas. En 2004 el promedio de duración fue de 16 semanas, pero en 2009 hay muchos nuevos desempleados, por lo que probablemente el crecimiento continuará en 2010. Los pagos en aquellos 12 meses alcanzaron U.S. \$45.4 miles de millones.

Entre aquellos que comenzaron a recibir beneficios, 42 por ciento agotó por completo los beneficios por desempleo que les fueron concedidos. Para proteger a este grupo en septiembre de 2009 el congreso prolongó a 13 semanas los beneficios de desempleo, pero únicamente para los trabajadores en estados con TD de 8.5 por ciento o mayores.

Por otro lado, entre los desempleados de años recientes, apenas un poco más de la tercera parte reciben los beneficios. Las razones más comunes para no recibirlos son que los trabajadores son recientes integrantes del mercado laboral, no han contribuido con suficiente dinero o tiempo para ser elegibles, o simplemente no son elegibles para recibir los beneficios. Durante 2008, el promedio de la tasa impositiva para el programa de Seguro de Desempleo fue 2.26 por ciento de los ingresos gravables. El promedio fue equivalente a U.S. \$274.00 pero el mínimo fue solamente U.S. \$58.00 y el máximo fue U.S. \$963.00

Si bien los requisitos de elegibilidad varían según los estados, éstos tienen la estructura común encontrada en otros países: un requisito de pago mínimo para el fondo del seguro, un monto mínimo de tiempo de contribución dentro de un plazo y una razón válida para la separación laboral. La regla de contribución más típica es la de exigir a los trabajadores tener ingresos trimestrales de al menos U.S. \$2,500.00-U.S. \$3,500.00.

Esto ha sido criticado por dejar fuera a los trabajadores de bajos ingresos, y se ha propuesto un estándar de promedio mínimo de horas. Los requisitos de ingresos también han sido criticados porque los trabajadores que pierden un trabajo recientemente obtenido se encuentran en desventaja debido a una realidad administrativa: los sistemas de contabilidad para verificar ingresos operan con tres a seis meses de retraso.

En este caso caen con más frecuencia los trabajadores de salarios bajos y los trabajadores temporales, incluyendo aquellos que han sido receptores de los pagos de pobreza bajo el programa de Ayuda Temporal a Familias de Necesidad (TANF).

Por otro lado, este tipo de norma tiene por objeto reducir la probabilidad de renuncia voluntaria con la finalidad de cobrar los beneficios del Seguro de Desempleo. En efecto, los programas de Seguro de Desempleo en los Estados Unidos comparten con la mayoría de los países el objetivo de proporcionar beneficios solo a los trabajadores que se encuentren desempleados involuntariamente condición que es difícil de observar en muchos caso.

No solo el comportamiento no se puede observar perfectamente, sino que algunas renuncias voluntarias pueden justificar los pagos procedentes del Seguro de Desempleo sobre los principios del seguro social: por ejemplo, cuando un cónyuge tiene que cambiar de trabajo porque el otro cónyuge emigra. Los programas de seguro de desempleo en los Estados Unidos también han avanzado hacia la promoción de empleo, bajo la bandera de la continuación de las normas de elegibilidad. Esto significa

que el trabajador debe estar disponible para el trabajo y ser buscador activo, o bien participar en un programa de capacitación.

La cobertura se considera bastante elevada en los Estados Unidos pero el empleo estacional y el trabajo por cuenta propia son dos grandes excepciones. Por lo tanto, los trabajadores de la agricultura, transporte y venta al por menor no pueden ser cubiertos en muchos casos. Sin embargo, la administración de estos casos se considera difícil y hay cuestiones conceptuales.

Como hemos visto Chile ha abordado el problema mediante el uso del programa de Seguro de Desempleo que incluye cuentas individuales, lo cual fuerza a los auto-empleados a ahorrar, pero esa opción no se ha tratado en los Estados Unidos.

Algunas evaluaciones académicas concluyen que los beneficios del Seguro de Desempleo hacen un trabajo adecuado para proteger a los trabajadores contra las principales caídas en el consumo. Sin embargo, estos estudios se refieren, al promedio de los casos y sólo a los que realmente reciben beneficios.

La mayoría de los estados, tiene un límite entre el 50 y el 70 por ciento, sobre los beneficios, *en relación con el salario promedio semanal*. Los estados usualmente no permiten ingresos “parciales”, mientras se estén recibiendo beneficios.

Esto significa que la tasa impositiva marginal, es con frecuencia de 100 por ciento, y los trabajadores de tiempo parcial, están excluidos de recibir la cobertura.

Por otra parte, algunos estados, ofrecen beneficios para la reducción de horas trabajadas, pero ese no es un fenómeno importante. Las leyes federales y estatales determinan la duración de los beneficios. Por lo general, las leyes estatales, definen los beneficios básicos y las leyes federales los beneficios “extendidos” durante las recesiones. La duración máxima normal es de 26 semanas, pero los trabajadores poco calificados, a veces enfrentan duraciones máximas de 10 a 12 semanas.

Para los Estados Unidos, es normal que los beneficios se extiendan durante recesiones económicas, y durante cada recesión las normas han sido diferentes

En este sentido, el programa de Compensación de Desempleo, por Emergencia (EUC), fue creado en junio de 2008, para proporcionar beneficios hasta de 13 semanas adicionales. La ley de Extensión de Compensación, por Desempleo, amplió el EUC, a 20 semanas, en noviembre de 2008, a nivel nacional y abrió la posibilidad de más de 13 semanas, para los trabajadores en estados con altas tasas de desempleo. Más recientemente, en febrero de 2009, la Ley de Recuperación y Reinversión de Estados Unidos, de 2009, amplió el período de tiempo, durante el cual las solicitudes para el EUC, se pueden presentar, así como el tiempo durante el cual, los beneficios pueden ser pagados.

Estado Unidos goza, de una alta tasa de cumplimiento, con respecto a las normas fiscales, por lo que el fenómeno de trabajo informal, observado en América Latina, no es tan importante en este país. Sin embargo, existe un importante número de

“trabajadores desalentados”, que no aparecen en las estadísticas de desempleo, ya que no están buscando un empleo.

#### b. Canadá

El seguro de desempleo canadiense, está regulado por la Ley del Seguro de Empleo. El sistema actual se estableció en 1996. Entonces, el término empleo sustituyó el término desempleo.

En efecto, si bien el seguro de desempleo sigue siendo un elemento principal, el Programa de Seguro de Empleo también apoya a las personas que no pueden trabajar por razones de enfermedad por parto o la crianza de los hijos, y aquellos que prestan atención o apoyo a un miembro de la familia que está gravemente enfermo con un riesgo significativo de muerte.

La Comisión de Seguro de Empleo de Canadá –CEIC- es un órgano tripartito que apoya el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Canadá –HRSDC- en la gestión del programa del seguro de empleo.

Con respecto a las tarifas, éstas se definen el 14 de noviembre de cada año, fecha en la que la agencia de EI de Canadá define la prima considerando la regla de financiación de un sistema de reparto, la opinión del actuario en jefe del seguro y cualquier otro insumo público. Hay un límite para el cambio anual de 0.15 por ciento de la remuneración asegurable. La tasa de la prima en 2008 fue 1.73 por ciento, por lo que

para dos mil nueve tenía que ser entre 1.58 por ciento y 1.88 por ciento. El máximo anual de la remuneración asegurable para el año 2009 fue de CAD 42,300.

Como ocurrió en todo el continente, las condiciones económicas favorables permitieron que las reclamaciones por beneficio de desempleo disminuyeran entre 2002 y 2008. El 2007-2008, el promedio semanal de beneficio fue entre CAD 12 y CAD 347 y el beneficio semanal máximo alcanzó los CAD435 en enero de 2008. El número promedio de semanas de beneficios regulares fue de 17.0 semanas<sup>14</sup>.

En general, las condiciones de elegibilidad para los beneficios del EI son: estar desempleado durante al menos siete días consecutivos sin pago de sueldo y haber trabajado un número mínimo de horas durante las últimas 52 semanas. La separación del trabajo debe ser involuntaria.

El criterio de horas mínimas varía entre las regiones en función de la tasa de desempleo local. Por ejemplo, entre el 10 de mayo de 2009 y el 6 de junio del mismo año la región de Montreal tenía una tasa de desempleo del 9 por ciento, la cual determinaba un mínimo asegurado de 595 horas, así como un mínimo de 3 y un máximo de 47 semanas de cotización para obtener los beneficios regulares. Vancouver tuvo una menor tasa de desempleo, de sólo el 6.7 por ciento, y, por tanto, requirió más horas y permitió menos semanas para lograr derecho a los beneficios: 665 horas y un mínimo y máximo de semanas se fijaron en 20 y 43. Al contrario, Terranova, con una

---

<sup>14</sup> **Ibid.** Pág. 36.

tasa de desempleo del 20.7 por ciento tenía un mínimo de horas de 420, y las semanas fueron de 37 el mínimo y 50 el máximo.

El programa Canadiense también incluye una posibilidad de trabajo compartido. Esto es similar a los programas existentes en México y algunos grandes países de América del Sur.

El mecanismo es financiar la ayuda al ingreso a los trabajadores elegidos para los beneficios de desempleo para que parezcan en el trabajo bajo un horario reducido.

Estos acuerdos tienen que ser aprobados por el CEIC, y la duración es de 6 a 26 semanas, con prolongaciones de hasta 38 semanas. La utilización de una posibilidad de trabajo compartido empezó a crecer en 2008.

Como en otros lugares, este tipo de soluciones funciona mejor para las grandes empresas de manufactura que operan en virtud de los convenios colectivos o que pueden disponer de un gran número de trabajadores y de gestión.

#### c. Brasil

El programa de seguro de desempleo en éste país, es el más grande de América Latina, sirviendo a un promedio de 300,000 a 400,000 beneficiarios por mes. Se limita a los trabajadores del sector formal e incluye componentes de solidaridad y de ahorro individual. Podemos notar que mientras Brasil no siguió una reforma de tipo chileno en

su sistema de pensiones adoptó un mecanismo de ahorro formado para apoyar a los trabajadores después de la separación de un trabajo mucho antes que otros países de la región. Por lo tanto, en esta gran nación hay un programa colectivo de seguro de desarrollo y otra basado en cuentas individuales.

El actual programa se creó en 1986, en el contexto de un plan de estabilización macroeconómico llamado Cruzado. Su alcance fue inicialmente limitado por los estrictos criterios de elegibilidad y graves limitaciones fiscales.

Sin embargo, la nueva Constitución Federal de 1988 (Artículo 239) cambió la fuente de financiación proveniente de los ingresos de la tesorería general al Fondo para la Protección de los Trabajadores (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT). El FAT es un organismo del Ministerio de Trabajo y Empleo y desde 1988 financia varios programas: el Seguro de Desempleo, los Programas de Desarrollo Económico y Subsidio Salarial. El FAT obtuvo su dinero del Programa de Integración Social y del programa de Formación de Servidores Públicos, ambos creados en 1970.

La regulación para las provisiones del Seguro de Desarrollo se publicó en 1990 en el Artículo 239 de la Constitución. Se creó un órgano consultivo, el Consejo Deliberativo del Fondo de Protección del Trabajador. También en 1990, se adoptaron criterios de elegibilidad para ampliar la base de los trabajadores con acceso al Seguro de Desarrollo y los niveles de beneficio se incrementaron. Como consecuencia, el número de pagos distribuidos a los desempleados se duplicó. En ese año, el Seguro de Desarrollo abarcó el 43 por ciento de todos los despidos provenientes del desempleo



formal. Con el fin de llegar a ser elegible para obtener beneficios los trabajadores deben cumplir con los siguientes criterios:

El despido sin causa justa por el empleador o despido indirecto. El despido indirecto se refiere al caso en que el empleado solicita el despido de su puesto por decisión judicial, alegando el incumplimiento del contrato por parte de su empleador.

El empleo bajo un contrato laboral formal de por lo menos seis meses durante los tres últimos años o contrato formal de trabajo por cuenta propia durante al menos quince meses.

Un periodo de desempleo por lo menos de siete días y un máximo de ciento veinte días. La falta de otras fuentes de ingresos para garantizar la subsistencia.

Con el fin de reclamar los beneficios del seguro de desempleo un trabajador requiere una certificación escrita de su antiguo empleador en la cual se especifique el tiempo de servicio, así como los ingresos recibidos en los tres meses anteriores al despido.

Este formulario es revisado por un ente nacional, que certifica la elegibilidad estableciendo el valor de las prestaciones y el máximo de la duración del beneficio. Con el fin de recoger el pago mensual el trabajador debe prestar ésta junto con su tarjeta de trabajo en un banco federal u oficina de empleo. Tras el éxito de la reclamación, el trabajador no podrá optar de nuevo por el término de dieciséis meses. El nivel de beneficios mensuales depende del salario promedio durante los tres meses anteriores

al desempleo. Este rango va desde un salario mínimo a aproximadamente dos veces el salario mínimo.

Los beneficios no disminuyen con la duración del desempleo. Ni el nivel de las prestaciones ni su duración depende de la búsqueda de empleo. Si el trabajador no ha utilizado todos los pagos cuando encuentra un nuevo empleo, el remanente puede ser acumulado para una futura ocurrencia de desempleo.

Además del Seguro de Desempleo los trabajadores que hayan sido despedidos reciben beneficios del Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo (FGTS). Este es un fondo individualizado que paga interés. Cada mes el empleador hace un aporte equivalente al ocho por ciento del salario actual empleado al fondo. Esto implica que la suma acumulada por año en el fondo del trabajador corresponde aproximadamente a un salario mensual.

El trabajador tiene acceso al FGTS si es despedido sin justa causa, al momento de la jubilación o muerte o como un medio de co-financiación para compra de vivienda o los gastos de salud. El FGTS es transferible se utiliza en los periodos de desempleo.

En el caso de despido sin justa causa el trabajador no sólo tiene el derecho de acceso a la totalidad de su fondo sino también recibe un pago por separación en proporción a lo acumulado en el último trabajo: esta compensación adicional ascendió a diez por ciento del balance del trabajador en el FGTS en el momento del despido y se

incrementó a un cuarenta por ciento del balance en 1988 y al cincuenta por ciento en 2001.

Los trabajadores del sector informal tienen más probabilidades de convertirse en desempleados que los del sector formal. El sistema de Seguro de Desempleo en Brasil contribuye a incrementar la informalidad. La explicación que los estudiosos del tema dan es que los empleadores pueden entrar en acuerdos con los trabajadores formales para que los despidan y después los recontracten bajo un contrato informal. Si bien este mecanismo aumenta la rotación del trabajo, no es evidente que aumente las tasas de desempleo.

La probabilidad de quedar desempleado disminuye con el nivel salarial. Sin embargo, según estudios el treinta y dos por ciento de los pobres y solo el siete por ciento de los extremadamente pobres reciben beneficios del seguro de desempleo.

#### d. Argentina

Argentina tuvo una fuerte caída económica a principios del milenio, pero después de 2002 el país tuvo una extraordinaria recuperación económica. En 2007, la tasa de desempleo estaba cerca de los niveles más bajos en 15 años (8 por ciento para los hombres y 12 por ciento para las mujeres).

Luego, hacia septiembre del 2008, se puso de manifiesto que la crisis mundial había llegado a la Argentina y las tendencias favorables de empleo se estaban revirtiendo. El

promedio del número de beneficiarios del seguro de desempleo se redujo a un entre 62,478 y 63,460 entre los años 2004 y 2005, pero a finales de 2008 casi se duplicó llegando a 107.769.

Además de la continua operación del programa del seguro de desempleo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) adoptó las siguientes medidas para mitigar el impacto de la crisis:

Procedimientos de prevención destinada a preservar el empleo por contrato (suspensiones, adelanto de vacaciones, reducción de la jornada de trabajo).

Apoyo a las empresas por medio de programas de reconversión productiva.

Programa de obras públicas para generar empleos y para compensar la caída de la inversión privada. Créditos y disminución de la carga fiscal de las pequeñas y medianas empresas y a algunos sectores (maquinaria, agrícola) condicionado a preservar el empleo y la regularización de la contratación de personal.

Programas de crédito a tasas bajas para los electrodomésticos y automóviles.

Aumento de los subsidios concedidos a las personas de bajos ingresos (“Plan Familias”, Plan Jefas y Jefes de Hogar”)<sup>15</sup>.

El programa de seguro de desempleo en Argentina se creó en 1991 con la Ley de Empleo. Éste es regulado por el MTESS, y administrado por la Administración Nacional

---

<sup>15</sup> Informe sobre la Seguridad Social en América 2010. Pág. 23.

de Seguridad Social (ANSES). Cubre a los trabajadores asalariados del sector privado y no incluye a los trabajadores del sector público, trabajadores domésticos ni auto-empleados. Entre los requisitos para tener derecho a los beneficios se encuentran los siguientes:

1. Los trabajadores permanentes deben haber pagado contribuciones durante un período mínimo de doce meses durante tres años anteriores a la suspensión del empleo.
2. Para que los trabajadores temporales sean elegibles se requiere un período mínimo de cotización de noventa días durante los doce meses previos al final de la relación de empleo.

El pago de los beneficios comienza sesenta días después de la pérdida del puesto de trabajo, pero el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo (órgano de apoyo del Ministerio) puede reducir este plazo en caso de emergencia. Si el trabajador ha recibido una indemnización por la separación, la duración de la demora puede extenderse hasta 120 días.

El plazo de recepción de los beneficios depende del período de cotización dentro de los tres años anteriores:

De 12 a 23 meses, 4 meses de beneficios.

De 24 a 35 meses, 8 meses de beneficios.

De 36 meses, 12 meses de beneficios<sup>16</sup>.

Para los trabajadores temporales la duración de las prestaciones es de un día por cada tres de trabajo, considerando exclusivamente contratos de trabajo superiores de treinta días.

La cantidad del beneficio es calculada como un porcentaje del monto neto del mejor salario mensual, remuneración normal y habitual del trabajador en los seis meses previos al desempleo. El porcentaje aplicable durante los primeros cuatro meses del beneficio se fija por el Consejo y el beneficio mínimo era de 100 dólares aproximadamente en el 2009.

Desde el quinto al octavo mes el beneficio es equivalente al 85 por ciento de la cantidad que se aplica durante los primeros cuatro meses y entre el noveno y duodécimo es de 70 por ciento. El beneficio mensual tiene un mínimo máximo fijado por el Consejo.

Además de los beneficios monetarios, el trabajador recibe prestaciones de salud y asignaciones familiares. La modalidad de pago único permite al trabajador obtener de una sola vez todo el beneficio monetario para convertirse en un auto-empleado; el trabajador debe presentar un proyecto o afiliarse con una empresa propiedad de los empleados o una cooperativa.

---

<sup>16</sup> *Ibid.* Pág. 27.

#### e. Barbados

El programa de seguro de desempleo de Barbados inició sus operaciones en 1981 como un complemento del beneficio por separación que existía desde 1973. Desde sus inicios, fue visto como un seguro social y no como un programa de bienestar.

La experiencia inicial del programa fue dolorosa pero instructiva. Inicialmente las contribuciones se fijaron en 1.5 por ciento del salario asegurable, las cuales se adicionaron al 0.5 por ciento del pago por separación.

Las tasas de reemplazo se fijaron en 40 por ciento, y los beneficios podían ser pagados por un máximo de 13 semanas. Incluso cuando el desempleo era alto, el programa mostró un superávit.

Esa mirada aparentemente favorable dio lugar a aumentos en la tasa de reemplazo al 60 por ciento, y en el máximo de semanas a 26, y al mismo tiempo se disminuyeron las contribuciones al uno por ciento. En 1986, aun cuando la tasa de desempleo estaba disminuyendo, las solicitudes subieron un 90 por ciento y se experimentó un déficit por primera ocasión.

La prueba más difícil para el sistema estaba a la vuelta de la esquina. El número de desempleados comenzó a aumentar rápidamente en 1991, y hacia 1993 la tasa de desempleo pasó la marca del 24 por ciento.

Durante 1991, la tasa de contribuciones se incrementó en dos ocasiones y se mantuvo en 5.5 por ciento hasta 1995. Más tarde, la evaluación de las políticas del NIS mostró que una tasa del 3 por ciento habría sido suficiente.

Para 1988 la tasa volvió al 1.5 por ciento, monto que se divide por igual entre empresarios y trabajadores, y se paga sólo por los trabajadores del sector privado y los empleados públicos de carácter temporal, las embajadas extranjeras y los aprendices. No es pagado por los contribuyentes voluntarios, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores permanentes del gobierno y los trabajadores de 65 años de edad y mayores.

Hoy en día, “el programa de Barbados requiere por lo menos 32 semanas de seguro, con al menos 20 contribuciones pagadas o acreditadas en los tres trimestres consecutivos anteriores, y al menos 7 contribuciones pagadas o acreditadas en el trimestre anterior”<sup>17</sup>. La tasa de reemplazo es 60 por ciento del salario asegurable. Los beneficios son pagados casi inmediatamente con excepción de un período de espera de tres días.

Las prestaciones se pagan durante un máximo de 26 semanas en un período continuo de desempleo, o se extienden 26 semanas en las 52 semanas inmediatamente anteriores a la semana actual de desempleo. Dos o más períodos de desempleo, que no están separados por más de ocho semanas, se consideran como un período no interrumpido de desempleo. Barbados tuvo una regla de beneficios de desempleo

---

<sup>17</sup> **Ibid**, pág. 19.



decrecientes entre 1991 y 1996. En este último año restauró la regla de beneficios constantes. Sobre este punto, parece haber ido en contra de la tendencia en el resto de los países.

El beneficio por separación se paga a aquellos con 104 semanas de trabajo sin interrupción de labores de tiempo completo (al menos 21 horas por semana) y despidos por redundancia.

El beneficio es igual a 2.5 semanas de ingresos gravables por año hasta 10 años de empleo; 3 semanas para cada año entre 10 y 20; y de 3.5 semanas para cada año después de 20 hasta un máximo de 33 años. Existen disposiciones estacionales que a menudo no trabajan todo el año.

El mercado de trabajo de Barbados comparte las tendencias generales en el Caribe y en particular en las Indias Occidentales.

Durante la década de los ochenta las tasas de desempleo fueron altas, por lo general superiores al 15 por ciento. Esto reflejó un ajuste de la vieja economía, cuando la agricultura era una parte importante de la actividad y las tasas de fecundidad eran altas.

Luego, después del pico de la tasa de desempleo durante la primera mitad de la década de los noventa, los mercados laborales comenzaron a apretarse, las tasas de desempleo fueron inferiores al 10 por ciento, y la escasez de mano de obra comenzó a ser previsible.

En comparación con el territorio continental de América, el Caribe en general ha tenido menores tasas de fecundidad en décadas recientes, está envejeciendo más rápidamente, y tiene además un importante flujo de emigración. Barbados ha reformado su sistema de pensiones a fin de facilitar el ajuste en el mercado laboral.

Entre otros cambios, se incrementó la edad de jubilación, pero aún así se espera que durante el siguiente siglo haya mayor estrechez del mercado de trabajo. La actual recesión ha tenido un impacto.

Sin embargo, la tasa de desempleo ha aumentado considerablemente, pero no de manera espectacular, a 8.4% a finales de 2008. Así, el programa de seguro de desempleo en Barbados parece haber llegado a una etapa de madurez y de estabilidad. El episodio de incertidumbre vivida durante la década de los noventa ha sido superado y el programa ha funcionado más de 10 años con normas estables.

Como en la mayoría de todos los programas de SD existe una necesidad de equilibrio constante entre las demandas de los usuarios y las decisiones del personal. Será interesante observar el saldo de 2009, cuando los efectos de la recesión mundial se dejen sentir completamente.

#### f. Chile

Las políticas de empleo chilenas con apoyo fiscal centran su atención en los jefes de

hogares desempleados a través de la contratación directa, los subsidios a la contratación y apoyo a la iniciativa empresarial.

Estos programas se iniciaron en 1999 y ofrecen beneficios a entre uno y dos por ciento de la fuerza de trabajo. El programa de seguro de cesantía (SC) comenzó a operar en octubre de 2002.

Hacia los primeros de 2009 superó el número de 6 millones de afiliados y 3 millones de contribuyentes para llegar a una tasa de cobertura del 78 por ciento de la fuerza de trabajo. Desde 2006 la participación de los trabajadores con contratos no permanentes ha aumentado del 50 al 75 por ciento.

El seguro de cesantía de Chile combina un fondo colectivo de reparto (el Fondo de Cesantía Solario, FCS) con los ahorros individuales del trabajador para financiar beneficios. El fondo colectivo o de solidaridad se nómina. Los fondos son administrativos por una empresa privada, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), dedicada únicamente a esta tarea, propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En el diseño del seguro de cesantía, una recomendación básica fue seguida para dejar algo de riesgo en manos de las personas para limitar los incentivos de evitar el trabajo.

Por lo tanto la liquidez se puede proporcionar a la persona en caso de un evento en la cuenta individual constituye un incentivo para buscar empleo con más intensidad y

también le proporciona una buena garantía para financiar un pequeño proyecto empresarial.

Con el fin de acceder a los beneficios existen normas para la parte de la cuenta individual y la parte de los fondos compartidos. El trabajador puede retirar de la cuenta individual si ha estado pagando durante 12 meses (consecutivos o no) para el caso de contratos indefinidos, y puede recibir el 50 por ciento del pago mensual, por un máximo de cinco meses.

Con el fin de acceder al fondo de solidaridad es necesario que la relación laboral se termine por despido, que la cuenta individual carezca de recursos suficientes, y que la persona no rechace una oferta de empleo existente.

El administrador del fondo recibe una comisión en función de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Si los rendimientos del fondo del SC son muy elevados, el administrador toma parte de las ganancias, pero si son demasiado bajos debe asumir la pérdida.

Durante los primeros años, el rendimiento de la AFC ha estado por debajo de los fondos de referencia, por lo que la comisión ha sido baja. El valor de los fondos alcanzó los U.S. \$1.3 billones (U.S. \$2.35 millones) en abril de 2009; casi las tres cuartas partes de ese dinero se encuentra en las cuentas individuales de desempleo y el resto en el FCS. La Comisión recibida durante los primeros meses de 2009 es aproximadamente el equivalente a un 0.6 por ciento anual.

Durante los primeros años del sistema hay una baja tasa de acceso al fondo colectivo. Esto se asocia en gran medida al problema de la elevada rotación laboral que determina que muchos no alcanzan el período mínimo de cotización para adherirse al fondo.

Sin embargo, el equilibrio social es favorable, Bernstein y Sánchez (2005) han modelado el aumento en las pensiones esperadas que se deriva del SC. Este efecto se debe a que gracias al programa los trabajadores no pierden todo el tiempo de contribución al sistema de pensiones mientras se encuentran desempleados.

Por ejemplo, para los que nacieron en 1981 y esperan jubilarse entre 2020 y 2025, el impacto va desde 0.7 a 3.7 por ciento del valor de la pensión, dependiendo del nivel educativo de la persona. Conforme a esto, los autores calculan las variaciones en las primas que podrían tener lugar si el seguro es ajustado por la experiencia y el costo proyectado de las prestaciones.

Esta variación puede ser considerable, del 1.0 por ciento para los trabajadores de 56 o más años de edad y con un contrato laboral permanente y hasta el 5 por ciento de jóvenes de 19 a 35 años de edad con contratos de tiempo parcial.

En la ley chilena el total de la prima en caso de un contrato por tiempo indefinido es el 3.0 por ciento del salario, de los cuales 0.6 puntos son pagados por el trabajador y el resto por el empleador. De esa suma, 2.2 puntos van a la cuenta individual del

trabajador, y el resto al FCS. Adicionalmente el gobierno aporta una cantidad FCS<sup>18</sup>. El SC paga beneficios en caso de separación laboral “en todo evento” y por “necesidad de la empresa”.

En los casos de separaciones por todo-evento los recursos provienen totalmente de la cuenta individual del trabajador, mientras que en caso de despidos por causas no atribuibles al trabajador se pueden utilizar los recursos del fondo solidario.

En los contratos permanentes, si un trabajador tenía 12 cotizaciones continuas, pero aun así tiene un fondo individual de escaso valor, puede recibir hasta 5 pagos o de tener el número requerido en la continuidad de los pagos o de tener un alto valor en el fondo individual, se pueden recibir 5 pagos pero sin derecho a los recursos del FCS.

#### g. Uruguay

El programa de seguro de desempleo de Uruguay fue creado en 1981. En 2008 fue reformado de manera importante. Actualmente el requerimiento de contribución de 6 meses de los últimos 12 meses o 12 de los últimos 24 meses, de acuerdo a la actividad del sector. La reforma de 2008 duplicó el plazo de beneficios para los trabajadores de más de 50 años de edad.

También se adoptó una tasa de reemplazo que disminuye al hacerse más largo el periodo de desempleo, con el propósito de estimular la búsqueda de empleo. Antes se

---

<sup>18</sup> **Ibid**, pág. 38.

pagaba una tasa de reemplazo de 50 por ciento de los salarios, la cual subía al 70 por ciento si había familiares dependientes.

Las nuevas tasas de reemplazo se encuentran entre el 66 y 79 por ciento al comienzo del período de desempleo y bajan al 40 por ciento en el sexto mes. Uruguay permite que los trabajadores con más de un empleo reciban los beneficios de un Seguro de Desempleo si los trabajadores pierden el que tiene mayor salario, así como un beneficio por suspensión temporal o reducción de trabajo.

El beneficio se calcula con respecto a la Base de Prestaciones y Contribuciones que en 2009 es de U.S. \$1,944 pesos. El monto mínimo se incrementa con la reforma de una base de prestaciones y contribuciones a otra; el máximo es de ocho múltiplos de la base de prestaciones y contribuciones en caso de paros, mientras que en el caso de despido hay una escala decreciente: 11 bases de prestaciones y contribuciones durante el primer mes, nueve y medio en el segundo, y así sucesivamente, hasta llegar a seis en el sexto mes.

#### h. Colombia

Colombia cuenta con dos mecanismos para proteger a los trabajadores contra un episodio de desempleo. Se trata de un fondo colectivo para promover el empleo y proteger contra el desempleo (Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo, FONEDE) y el Fondo de Desempleo (Fondo de Cesantías), el cual se forma a través de depósitos en cuentas individuales de jubilación.

El FONEDE se gestiona a través del sistema de Cajas de Compensación Familiar (CCF). Este es regulado por el Ministerio de la Protección Social, y se financia con los impuestos sobre la nómina y las transferencias directas del gobierno. Proporciona apoyo a los desempleados, al entrenamiento y al micro-crédito (ASOCAJAS 2009).

El beneficio de desempleo es una transferencia en especie equivalente a 1.5 veces el salario mínimo que puede ser utilizado para la alimentación, la educación o los servicios de salud. El segmento de microcrédito apoya la continuación del empleo de hasta cuatro meses, durante el cual el empleador se ve compensado por el impuesto sobre las cuotas para la salud, pensiones y riesgos laborales. Entre 1997 y 2001 el sistema se estancó en el número de empresas afiliadas, pero el crecimiento fue muy importante entre 2002 y 2008.

Las CCF se financian con un cuatro por ciento de impuesto sobre la nómina, pero sólo el 7.3 por ciento de la cantidad total va al fondo de desempleo (por lo tanto, las prestaciones por desempleo se financian con menos de 0.3 por ciento del salario gravable).

Durante 2008, este flujo fue equivalente a 85 millones de dólares (188 miles de millones de pesos colombianos), y pagó 437,363 en beneficios (ASOCAJAS 2009).

El valor de los fondos para desempleo gestionados a través de cuentas individuales son aproximadamente diez veces más grandes que el FONEDE en los flujos de efectivo anual. Cada año, los empleadores deben depositar el equivalente a un mes de salario



en la cuenta individual que el trabajador mantiene obligatoriamente con un administrador de fondos de pensiones. Los trabajadores pueden retirar estos fondos en caso de separación del puesto de trabajo, para pagar los gastos de matrícula para la universidad u otros gastos escolares, o para financiar la vivienda. En consecuencia, si bien estos fondos apoyan a los trabajadores en caso de terminación del trabajo, no incluyen ningún mecanismo de seguro.

Resumiendo, el sistema colombiano para la protección de los desempleados combina elementos colectivos e individuales. Los elementos del seguro son pequeños (menos del 10 por ciento de los fondos), y los fondos se pueden utilizar para una variedad de gastos diferentes al apoyo del ingreso del trabajador.

#### i) México

México no tiene un programa de seguro de desempleo. Los trabajadores desempleados pueden retirar dinero de sus cuentas individuales de jubilación, hasta el equivalente de treinta días de la base salarial.

El monto se aumenta con la antigüedad en el sistema. Esta opción sólo está abierta una vez cada cinco años y la utilización de ésta hace que el trabajador pierda el equivalente de semanas pagadas en el sistema de pensiones.

Es posible indicar que el mecanismo disponible en México difiere del que se aplica en Chile, Colombia o Brasil, casos en los que el trabajador retira el dinero de sus propios

ahorros en caso de desempleo, pero no pierde por ellos los períodos de cotización en el sistema de pensiones.

Teniendo en cuenta que la tasa de los salarios que va a cuentas individuales de jubilación es del 6.5 por ciento, el retiro de 30 días de los salarios es equivalente a la pérdida de antigüedad de aproximadamente 15 meses.

Para una fracción importante de trabajadores, el uso de esta opción durante la vida laboral puede significar no llegar a cumplir con los requisitos de contribución requeridos para tener derecho a una pensión mínima.

Dada la falta de un seguro de desempleo federal se están buscando soluciones locales. El Distrito Federal opera un programa que proporciona un beneficio de un salario mínimo por un período de hasta seis meses.

Los trabajadores tienen la posibilidad de recibir beneficios una vez cada dos años. Durante 2008, el programa pagó beneficios a casi 60,000 personas.

El funcionamiento del programa de desempleo del Distrito Federal está desconectado de la seguridad social, lo cual significa que no hay manera de verificar los períodos de cotización y de salarios, o de si se ha encontrado un nuevo empleo, ni está ligado a los programas federales de empleo.

## j) Cuba

Cuba es un caso interesante, pues bajo la revolución y hasta el decenio de los noventa, se extendió considerablemente la protección social y ello fue posible en parte por la generosa ayuda económica y los subsidios de precios sufragados por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y otros países socialistas.

Además, el comercio exterior de la isla con los otros países de economía de mercado era minúsculo y no había inversión extranjera, por lo cual Cuba estaba protegida del proceso de globalización. “En el decenio de los noventa, con la desaparición de la URSS y sus aliados en Europa Oriental, se desplomó el comercio de Cuba con dichos países, a la par que desaparecieron la ayuda económica y los subsidios de precios”<sup>19</sup>.

Estos problemas, combinados con fallas de la política económica doméstica y el endurecimiento del embargo de Estados Unidos, generaron una severa crisis que dio lugar al periodo especial en tiempo de paz.

La crisis forzó una serie de reformas internas de mercado, la reinserción de Cuba en el mercado mundial, el comercio con países de mercado y el estímulo de la inversión externa, con todo lo cual se abrió un flanco a la globalización.

A pesar de las vicisitudes sufridas durante la crisis, el gobierno hizo un esfuerzo para tratar de mantener la red de protección social, incluyendo a la seguridad social.

---

<sup>19</sup> Pérez Izquierdo, Victoria, **La Seguridad Social en Cuba en el Nuevo Milenio**. Pág. 10.

Pero la caída en picada del producto interno bruto durante la crisis, mientras que el costo de dicha protección social aumentó provocó un porcentaje crecimiento de la segunda sobre el primero, creando preocupación sobre continuar financiando la seguridad social, y abriendo un debate incipiente sobre su reforma. Si bien Cuba rechaza la globalización y se ha convertido en uno de los países líderes en la batalla en contra de la misma no puede sustraerse de sus efectos.

En Cuba, la expresión seguridad social se circunscribe a los seguros sociales de pensiones y las pensiones monetarias por enfermedad común, maternidad y riesgos ocupaciones (subsídios en sustitución del salario), mientras que la asistencia social se separa de la seguridad (seguro) social, y la atención de salud se administra y provee por el sistema nacional de salud, el cual atiende tanto los riesgos comunes como los derivados del trabajo; es decir, que no se incluye oficialmente la atención de salud dentro de la seguridad social.

No existen asignaciones familiares, aunque sí un programa de atención de círculos infantiles. Tampoco hay un seguro de desempleo en el sentido convencional, pero desde el decenio de los noventa comenzó a pagarse una compensación a los trabajadores cuyas empresas cerraron por la crisis.

La Ley 74 de 1979 regula el sistema de seguridad social y asistencia social con la estructura siguiente: *el gobierno cobra las cotizaciones de seguridad social, pero éstas no van a un fondo o reserva, sino que nutren los ingresos fiscales. Por otra parte, los gastos de seguridad y asistencia social, así como los de salud, se cubren con*

asignaciones presupuestarias a los Ministerios centrales a cargo de dichos programas.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social administra tres programas:

1. Pensiones de vejez, invalidez y muerte (VIM).
2. Asistencia social.
3. Colocación de trabajadores sin empleo y compensación por desempleo; también supervisa el pago de los subsidios por enfermedad, maternidad y riesgos ocupacionales.

El Ministerio de Salud Pública administra el sistema nacional de salud, totalmente financiado por el presupuesto del Estado y gratuito; ofrece atención de salud preventiva y curativa.

Además, supervisa instituciones asistenciales (asilos de ancianos y minusválidos). Las empresas estatales y mixtas son responsables de la concesión y el pago de las licencias por enfermedad, maternidad y riesgos ocupacionales (subsidios), con cargo a una cotización salarial que ellas administran.

El Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior administran las pensiones y prestaciones monetarias de sus empleados, con cargo a sus propios presupuestos; el Ministerio de las Fuerzas Armadas también opera hospitales propios. Los órganos locales de poder popular gestionan ciertas pensiones menores y todas las prestaciones asistenciales. El sistema de seguridad de Cuba es un sistema complejo y sin comparación, ya que por el régimen económico dentro del cual está establecido no

puede ser objeto de comparación o modelo a seguir para la implementación de un modelo de seguro de desempleo.

#### k. Paraguay

La pérdida del puesto laboral se encuentra entre las situaciones más traumáticas por las que puede atravesar una persona incluso de la población económica activa. Si a esto se suman las cuentas que deben seguirse pagando a pesar de no contar ya con una fuente segura de ingresos, el evento se convierte en un problema que afecta también a las entidades financieras debido a que se presentan los retrasos en los pagos de las obligaciones.

Atendiendo a la existencia cada vez más frecuente de estos episodios, el sistema de seguros del país incorporó recientemente, de manos de Aseguradora del Este S.A. la cobertura de obligaciones que no puedan cumplirse a causa del desempleo.

El servicio consiste en el pago de hasta seis meses de cuotas que el tomador del préstamo no pueda abonar por haberse quedado sin empleo y el costo actual de este seguro ronda entre 1% y 3% anuales del monto total de la deuda.

El seguro descrito anteriormente es meramente individualista y no está inmerso dentro de la seguridad social, ya que le falta el ingrediente principal que es la solidaridad. Este seguro ayuda al cliente del seguro a que se mantenga limpio en sus antecedentes

financieros, ya que se amortiza la deuda por seis meses, lo que le permite más oportunidades de reinsertarse laboralmente.

Según estudios de este país, alrededor del 45% de los casos de morosidad se debe a la pérdida de empleo; de este monto, algunas personas habían quedado ya desempleadas hace un tiempo, siguieron pagando sus cuotas a pesar de esta situación y, recién en el tercer o cuarto mes en que no consiguen reinsertarse al mercado laboral, empieza a afectar en el cumplimiento de sus obligaciones, es por ello que se hace necesario y de suma utilidad un seguro que permita continuar con el pago de las deudas durante un tiempo prudencial mientras se consigue un nuevo empleo.

#### **2.4 Programa de seguro de desempleo en Centroamérica**

Con relación a la región centroamericana no existe ningún seguro de desempleo con configuración como tal, ni en el ámbito privado ni en el ámbito público. “En algunos países de la región, como Costa Rica y Panamá, durante los meses de junio y julio del año dos mil once, se han instaurado mesas de diálogo entre la fuerza empleadora y trabajadora con el objetivo de determinar lineamientos a seguir para el establecimiento de medidas tendientes a lograr un seguro de desempleo”<sup>20</sup>; sin embargo, a pesar de los esfuerzos mencionados no cuentan con un seguro de desempleo como tal aún.

Derivado de la importancia del seguro de desempleo para estabilizar el mercado laboral e incentivar la economía y con ello generar nuevas fuentes de trabajo, es indispensable

---

<sup>20</sup> [www.sica.int](http://www.sica.int) (10 de abril de 2012)

que dentro de la región centroamericana, a través de las instituciones regionales se trabaje en pro de la creación de un seguro que satisfaga las necesidades del trabajador en el tiempo de desempleo, evitando con ellos problemas sociales.



## CAPÍTULO III

### 3. Diseño de política y administración de seguro de desempleo

Los programas de seguro de desempleo constituyen un componente importante de todo sistema de protección social. Su objetivo fundamental es proteger al trabajador frente a la contingencia del desempleo, garantizando determinado nivel de ingresos mientras se accede a un nuevo empleo.

Para la implementación de la política social de seguro de desempleo se debe evaluar en qué medida afecta la falta de recursos del trabajador por estar desempleado para la adquisición de bienes y servicios, luego de ello se debe determinar que si se le da al trabajador desempleado un alto beneficio en efectivo en concepto de seguro de desempleo; y si esta medida afecta la intención del trabajador de la búsqueda de empleo.

Por último, es indispensable analizar si el beneficio que se otorga por seguro de desempleo efectivamente ayuda a estabilizar el mercado, es decir, si realmente el trabajador utiliza el beneficio del seguro de desempleo para adquirir bienes y servicios y con ello estabilizar el consumo, que según estudios generales disminuye por la falta de empleo.

Es en base a lo anterior que se determina el tiempo máximo por el que se otorga el beneficio del seguro de desempleo, derivado que si se otorga por mucho tiempo esto

puede fomentar que el trabajador no se preocupe por buscar un empleo; ya que el beneficio recibido en virtud del seguro de desempleo le es suficiente para satisfacer sus necesidades; y si se da por un tiempo muy corto no se fomentaría el movimiento de mercado que se pretende y con ello incentivar la economía, mediante la compra de bienes y servicios; ya que con ello se provoca la contención del desempleo e incluso la creación de nuevas fuentes de trabajo.

### **3.1 Teorías que mejoran el diseño de un programa de seguro de desempleo**

El informe sobre la Seguridad Social en América 2007, elaborado por la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social explicó las teorías contemporáneas del desempleo. “Éstas se basan en la comprensión de la forma en que los trabajadores buscan empleo y se encuentran y negocian con los posibles empleadores. Estas teorías explican por qué una sociedad no necesariamente quiere impulsar la tasa de desempleo a cero: hay productividad y ganancia salarial que beneficia a todos cuando el proceso permite mejores empates de empresas y trabajadores.

Por otra parte, estas teorías también sirven para comprender por qué a veces los trabajadores caen en situaciones de desempleo excesivamente largas: pocos podrían argumentar que tener trabajadores en busca de un puesto de trabajo durante más de 12 meses es un buen resultado social<sup>21</sup>”.

El mencionado informe también explicó la distinción entre las políticas activas y pasivas

---

<sup>21</sup> Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 elaborado por la Conferencia Internacional de Seguridad Social. Pág. 70.

del mercado laboral. El arquetipo de una política pasiva es un programa tradicional de seguro desempleo que paga un beneficio monetario en caso de desempleo, mientras que las políticas activas suelen pagar beneficios sólo si la persona participa en un programa de entrenamiento o en un programa de búsqueda de trabajo reconocido públicamente.

Es decir, que mediante las políticas pasivas, el trabajador desempleado recibe el beneficio del seguro de desempleo sin necesidad de dar nada a cambio, cayendo en la tentación de conformarse con el beneficio y no esforzarse por encontrar un nuevo empleo; por el contrario, mediante las políticas activas, el trabajador recibe el beneficio, pero a cambio debe demostrar que efectivamente está en búsqueda activa de un nuevo empleo y que no se está conformando con el beneficio recibido por parte del seguro de desempleo.

Las políticas activas del mercado laboral en general se consideran exitosas en la reducción de las tasas de desempleo. Este resultado proviene de la mejora del control sobre el problema de riesgo moral, lo que significa que las personas tienen la opción de no hacer un esfuerzo para encontrar un empleo debido a que están recibiendo dinero del programa de seguro de desempleo.

Por otro lado, también se ha reconocido cada vez más que existe una necesidad de seguro de desempleo libre de ataduras a la participación en entrenamiento y actividades de búsqueda. Esto es así porque a veces las personas se enfrentan a

condiciones que hacen muy poco probable que un puesto de trabajo se encuentre disponible para ellos, y a veces estas condiciones pueden durar mucho tiempo.

Por ejemplo, las industrias afectas por grandes cambios en los precios, el cambio tecnológico o la competencia global pueden despedir una parte grande de la fuerza de trabajo, a menudo con concentración en una región, y este tipo de crisis generalizadas no pueden ser absorbidas a través de una evolución progresiva de la demanda laboral.

Así, es necesario diseñar un programa de seguro de desempleo sin disculpas para enfrentar de manera correcta el problema de pérdida de ingresos. Esto no significa de manera alguna que las políticas activas se reduzcan en importancia.

Más bien, significa que una buena protección social y las políticas laborales deben tener un programa de seguro de desempleo pasivo, como una herramienta importante.

Existen tres aspectos importantes que se han de definir correctamente en un programa de seguro de desempleo:

1. La duración y la forma de pago de los beneficios.
2. Supervisión y sanciones.
3. El requisito de participación en las actividades y programas de capacitación.

La primera, respecto a la duración, debe ser un equilibrio entre la inyección económica que se da a la economía mediante el beneficio del seguro de desempleo y la necesidad

de la persona de encontrar un nuevo empleo para cubrir sus necesidades; así mismo se debe determinar si el beneficio se otorga en especie o en dinero; dependiendo de la situación económica y social de la región en la que se esté otorgando.

En relación con la forma de pago del beneficio, es importante considerar la temporalidad en la que se efectúa dicho pago, ya que este debería hacerse efectivo inmediatamente al mes siguiente al que se efectuó el último pago de salario, ya que una prestación a destiempo no provocaría efectos positivos en la aceleración del mercado económico.

La supervisión, se refiere a la extrema precaución y cuidado que deben tener las autoridades administrativas para determinar el momento en que finaliza el beneficio recibido por el seguro de desempleo, con el objetivo de evitar que el trabajador ya empleado nuevamente continúe gozando del beneficio.

Además se deben determinar las sanciones a imponer en el caso suceder este tipo de situación.

Por último, el requisito de participación en las actividades y programas de capacitación se refiere a la decisión de la autoridad administrativa en determinar si es obligatorio que el trabajador en estado de desempleo, para recibir el beneficio participe en programas de búsqueda de empleo.

### 3.2 Diseño administrativo

Dentro de los países de Europa el seguro de desempleo es uno de los pilares de la protección social. En América Latina, Brasil inició la operación de un programa en 1990 y Chile lo hizo en 2004.

Sin embargo y debido a la existencia de la economía informal en un grado importante, incluso de los países de la región que tienen un programa de seguro de desempleo, surgen dudas sobre el alcance que puede tener.

Lamentablemente, hay argumentos en contra de su establecimiento en muchos países y el avance ha sido lento, pero de hecho no existe una evaluación clara y concreta de los argumentos.

Los programas de seguro de desempleo han tenido históricamente las funciones siguientes:

Proteger a los trabajadores contra la caída inesperada de los ingresos causados por factores ajenos a su control. La protección de los trabajadores contra una caída en los ingresos debidos al cambio estructural en la economía, posiblemente esperados pero fuera del control de los trabajadores.

Facilitar el ajuste estructural por las industrias o regiones que enfrentan cambios tecnológicos de nueva competencia (especialmente extranjera).

Proteger los ingresos de los trabajadores haciendo frente a acontecimientos que si bien son predecibles se consideran riesgos socialmente asegurables, sobre todo la maternidad y la discapacidad de un familiar que requiera de atención por parte del trabajador.

El programa de seguro de desempleo requiere definir tres condiciones que deben cubrir los trabajadores para ser elegibles para recibir beneficios:

Una cantidad mínima de tiempo de trabajo dentro de algún marco temporal.

Estar desempleado debido a una causa aceptable.

Permanecer desempleado de una forma justa.

Estos aspectos generales definen la agenda específica para diseñar un programa. Los pasos específicos son los siguientes:

Definir la población objetivo. El seguro de desempleo no da beneficios a todos los desempleados. El desempleo es un fenómeno voluntario en diferentes grados: para algunos, el costo en el bienestar de desempleo puede ser muy elevado, mientras para otros la espera de mejores oportunidades no provoca un daño en las oportunidades de consumo y en las posibilidades de inversión de la familia. Por esa razón, es necesario examinar a detalle los criterios generales que definen la población objetivo siguiendo las características de cada mercado laboral nacional.

Definir las normas generales de contribución y beneficio. Para poner en marcha un programa que tendrá que estar basado en el impuesto sobre la nómina.

El problema no sólo es estudiar la situación de los afiliados normalmente a la seguridad social, sino también la de quienes pasan la mayor parte del tiempo sin seguro.

Asimismo, parece recomendable evaluar la función de normas de separación del trabajo de la legislación laboral, que son sustitutos parciales de un seguro de desempleo.

Evaluar las diferentes opciones de contribución y beneficio. El debate teórico sobre el seguro de desempleo El debate teórico sobre el seguro de desempleo indica los parámetros generales a estudiar.

Éstos son las normas de tiempo de trabajo requerido, normas para reconocer las separaciones aceptables y permanencia justificada en el desempleo. Naturalmente, el problema se presta para medir el impacto que se derivaría de la aplicación de las normas utilizadas en otros países.

La evaluación tiene que hacerse desde una perspectiva de bienestar; en qué medida puede equilibrarse el consumo, en qué medida el seguro de desempleo facilita la movilidad laboral, y en qué medida se crea un riesgo fiscal por el abuso del sistema. El costo fiscal en un programa debidamente diseñado deber ser bajo, ya que éste debe operar como un seguro.



### 3.3 Diseño de políticas

Para entender cómo diseñar un programa de seguro de desempleo es necesario entender que los beneficios del seguro de desempleo dependen de tres variables críticas:

¿Qué tanto valoran las familias tener un flujo de consumo estable?

¿Qué tan valioso es estabilizar el consumo a través de un seguro de desempleo? Y

¿Qué tanto crece el desempleo cuando aumentan los beneficios de desempleo?

Se considera que un programa de seguro de desempleo debe seguir reglas sencillas para gestionarse de manera eficaz. Un programa basado en muchas condiciones terminará con costos administrativos muy altos.

Alternativamente, un programa puede llegar a ser demasiado complejo si quieren reducir los beneficios de aquellos que tienen ahorros, de aquellos que tienen mejor educación, de aquellos que tienen algo más que hacer en adición a trabajar por un salario.

La razón por la cual este enfoque funciona es que cualquier restricción sobre el consumo de una persona desempleada puede ser relajada mediante un incremento en

beneficios, y cualquier restricción sobre el consumo de una persona empleada puede ser relajada mediante una disminución de los impuestos.

Un gobierno que desee evaluar o diseñar un programa de seguro de desempleo debe trabajar en el desarrollo de la información siguiente:

¿En qué medida el consumo de los trabajadores se afecta por el desempleo?

¿Qué tanto afecta beneficios en efectivo a los esfuerzos de búsqueda de empleo?

¿Qué tan efectivo es el beneficio en estabilizar el consumo?

Los programas de seguro de desempleo han evolucionado de forma previsible y favorable. El principal punto de vista es que estos programas deben funcionar como mecanismos de seguro.

Por lo tanto, los gobiernos se han centrado en la protección de aquellos que se han visto afectados por las separaciones de empleo fuera del control de los trabajadores y han incluido normas para incentivar la búsqueda de empleo y actividades de re-entrenamiento.

Por otra parte, los gobiernos con programas importantes de seguro de desempleo también han ampliado la red social de apoyo a aquellos que no puedan acogerse a sus beneficios.

Éste es un desarrollo útil para contrarrestar el argumento que el seguro de desempleo es solo para los países ricos con pequeñas economías informales. Es seguro de desempleo merece atención y debe ser parte de la mano de obra y de la política social para la gran mayoría de los países.



## CAPÍTULO IV

### 4. El seguro de desempleo en Guatemala

#### 4.1 El desempleo en Guatemala

El 3.52% de los guatemaltecos que integran la Población Económicamente Activa (PEA), estimada en 5,7 millones de trabajadores, se encuentran desempleados, y el 21% subempleados, según resultados de la Encuesta Nacional de Empleo de Ingresos, realizada por el estatal Instituto Nacional de Estadística (INE), estudio realizado en todo el territorio guatemalteco, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina de Estadística de Suecia.

Basado en una población total de 14,4 millones de habitantes, el informe identificó a 10,6 millones de personas, el 73,4% de la población, en edad de trabajar, y al 54,3% 5,7 millones, como integrantes de la PEA, de las cuales el 96,4% de población ocupada.

De esa cifra, el 12% son menores de 18 años, el 5,2% adultos mayores (de más de 60 años), y el restante 81,8%, de 18 a 59 años; 36,3% de la PEA son mujeres y el restante 63,7% hombres.

La tasa de desempleo abierto ubicada en el 3.52% de la PEA, contempla a los 202,876 trabajadores guatemaltecos que no cuentan con ningún tipo de trabajo.

Mientras que el 21%, unos 1.2 millones de trabajadores (40,9% mujeres y 59,1% hombres) forman parte de la tasa de subempleo, es decir que son contratados de forma ocasional para cualquier tipo de actividades, pero carecen de prestaciones y estabilidad laboral. El 51,1% del total de la población ocupada, 2,8 millones de empleados, cuentan una ocupación asalariada, en tanto que el restante 49,8% son trabajadores independientes.

En promedio, según los resultados del estudio, los trabajadores guatemaltecos del sector público devengan un salario mensual de 2.973 quetzales, y los del sector privado 1.526 quetzales.

Si en países desarrollados, con personal mejor educado, el espectro del desempleo es cada día más fuerte, sería tapar el sol con un dedo pretender decir que Guatemala y Centroamérica no se verán afectados.

El desempleo en Guatemala incrementará la inseguridad, hará propicio que en la desesperación, guatemaltecos honrados se vean tentados a caer en las redes del narcotráfico e indudablemente será un mayor estímulo para que en la desesperación, tanto mujeres como hombres, emigren.

El tema del desempleo no mira color, ni tamaño, no mira afiliación política, no pregunta qué religión profesamos. No existe peor angustia que no tener un ingreso que permita dar de comer a la familia, garantizarle una educación a los hijos, poder cumplir con satisfacer las necesidades de salud, curativa y preventiva.

Por ello, no se puede ignorar que el desempleo incrementa la pobreza y estimula, por la desesperación, la delincuencia.

## **4.2 Seguro de desempleo en Guatemala**

Específicamente en Guatemala, aunque forma parte de la Conferencia Centroamericana de Seguridad Social, no se ha llevado al diálogo la posibilidad del establecimiento de un seguro de desempleo, ya sea administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad o por la iniciativa privada.

Aunque en el territorio guatemalteco no se cuente con un seguro de desempleo, se han establecido medidas o estrategias tendientes a la disminución del mismo, un ejemplo de ello son las ferias del empleo organizadas por diferentes organizaciones, mediante las cuales en un lugar determinado, se reúnen empresas prestigiosas ofreciendo oportunidades a guatemaltecos desempleados de encontrar, con facilidad, un trabajo digno.

Las ferias del empleo se realizan por diferentes organizaciones, una de ellas es la Cámara de Comercio Guatemalteco-Americana (Amcham), la cual se ha desempeñado desde hace más de nueve años ofreciendo más de tres mil puestos de trabajo en áreas de servicio para la industria, lo que significa una reducción del 3% de la tasa de desempleo anual. Otra feria que ya lleva varios años realizándose es la organizada por la Comisión de Contact Center & BPO de AGEXPORT y la Universidad de San

Carlos, quienes se unen para ofrecer 500 oportunidades de empleo, tanto para estudiantes como para profesionales

Sin embargo, la Universidad de San Carlos no es la única universidad que promueve las ferias de empleo, sino también la Universidad Rafael Landívar quien desde el año 2004 las ha venido promoviendo.

#### **4.3 Propuesta del modelo de seguro de desempleo en Guatemala**

El programa de seguro de desempleo es un programa que forma parte de la Seguridad Social, por medio del cual se proporciona ingresos temporales y parciales a las personas que perdieron su empleo sin ninguna responsabilidad de su parte.

Se dice que son ingresos temporales, debido que se otorgan por un tiempo determinado y que son parciales porque no se proporciona el total del salario que hubiere devengado.

Los objetivos del programa de seguro de desempleo son evitar que las personas desempleadas experimenten graves penurias económicas y proporcionar a las personas tiempo para encontrar un nuevo empleo, equivalente al anterior.

Como propuesta del presente trabajo de investigación y tomando como ejemplo los programas de seguro de desempleo desarrollados en América Latina, en Guatemala se



debe desarrollar un sistema integral de prestaciones por desempleo y un servicio de formación y empleo; cuyo objeto sea cubrir y amparar la contingencia social del desempleo por medio de un programa subsidiado por empleadores y trabajadores, brindando un subsidio transitorio a quienes han perdido su ocupación por causas que no les son imputables. Por tanto, no perciben el seguro de desempleo los trabajadores despedidos con causa y aquellos que renuncian o extinguen el contrato de trabajo por mutuo acuerdo.

El seguro de desempleo lo cobran los trabajadores en relación de dependencia despedidos sin justa causa, por disminución de trabajo o por quiebra del empleador, que soliciten el pago del subsidio ante la entidad nombrada para el efecto.

Además de crear un seguro de desempleo para Guatemala, se deben tomar diversas medidas para enfrentar el incremento de desempleo en el país, tales como las siguientes:

Programa de obras públicas con el objetivo de generar empleos y para compensar la caída de la inversión privada; siguiendo la teoría Keynesiana.

Créditos y disminución de la carga fiscal de las pequeñas y medianas empresas y a algunos sectores como la maquila y el sector agrícola; siempre y cuando estas empresas se comprometan a preservar el empleo existente y la promoción de empleos nuevos con mejoras salariales, que incentiven la economía nacional.

#### **4.4 Sujetos del seguro de desempleo en Guatemala**

El programa de seguro de desempleo en Guatemala deberá ser regulado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y por las empresas aseguradoras privadas, dejando en manos del trabajador decidir a qué forma del programa quiere acogerse. Es decir, que se propone un sistema mixto, dentro del cual se deja al libre albedrío del trabajador decidir si se acoge al seguro administrado por el Estado o por entidades privadas.

Como propuesta, se considera pertinente que el programa de seguro de desempleo empiece por cubrir a los trabajadores asalariados del sector privado y poco a poco se extienda al sector público y a otros sectores de la economía.

Se propone que se empiece únicamente con los trabajadores del sector privado, ya que la forma de contribución al programa es bipartita y en el caso de los trabajadores del sector público el patrono es el Estado, quien a lo largo de la historia de la seguridad social guatemalteca se ha distinguido por ser moroso en el pago de sus obligaciones tanto como patrono como de la parte que le corresponde como Estado dentro del actual régimen de seguridad social guatemalteco.

#### **4.5 Requisitos para acceder al seguro de desempleo**

Estar en situación legal de desempleo y estar dispuesto a ocupar un puesto adecuado.

Estar inscrito en el programa de seguridad social administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Haber cotizado al fondo que se elija durante un período mínimo de doce meses en los últimos tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo. Cuando el trabajador cuente con 45 o más años de edad, el tiempo total del seguro por desempleo se extenderá por seis meses adicionales, por un valor equivalente al 70% de la prestación original. Esta última medida porque a las personas mayores de cierta edad, por la misma política de empleo les es más difícil encontrar trabajo, sobre todo en períodos de recesión de la economía.

Haber solicitado el beneficio de la prestación en tiempo y en forma.

Como principio general se puede establecer que la relación laboral no se debe haber extinguido por responsabilidad del trabajador ni por su voluntad o decisión unilateral. Es decir que las causales, por las que se puede tener derecho a gozar de la prestación son:

Despido sin justa causa.

Despido por fuerza mayor, falta o disminución de trabajo no imputables al empleador.

Despido indirecto del trabajador.

Extinción colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos o tecnológicos.

Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador.

Vencimiento del plazo convenido, de la realización de la obra, tarea asignada o del servicio objeto del contrato.

Muerte, jubilación o invalidez del empleador, cuando estas causas conlleven la extinción del contrato.

En caso de duda respecto a la existencia de la relación laboral o de la causal de despido, se requerirá la intervención de la Inspección de Trabajo para determinar la cuestión.

#### **4.6 Forma de las contribuciones**

La forma del cobro de la tasa para el seguro de desempleo será pagada en forma bipartita con un porcentaje distribuido entre el patrono y trabajador.

Además sería cobrada como descuento obligatorio, ya sea si se opta porque el que administre el programa sea el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o una aseguradora privada.

Para sustentar el programa en los términos antes expuestos, se deberá cobrar una prima equivalente al 3% del salario base del trabajador y la retribución al momento de necesitar gozar del programa de seguro de desempleo será guiado por el principio de solidaridad, principio inherente a la seguridad social; con la finalidad de lograr el equilibrio actuarial dentro del programa aducido.

#### **4.7 Tramitación**

El plazo para presentar la solicitud del beneficio será de noventa días a partir del cese de la relación laboral. De ser presentada fuera de plazo, los días excedentes se descuentan del total del periodo de prestación que correspondiere.

El pago de los beneficios comenzará dentro de los sesenta días siguientes a la presentación de la solicitud.

Si el trabajador hubiere recibido algún tipo de prestación por cese de la relación laboral dentro de los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, la entidad encargada de la administración del seguro de desempleo puede establecer un periodo de espera diferenciado de hasta ciento veinte días.

#### **4.8 Tiempo y monto de la prestación**

El tiempo total de la prestación está vinculado directamente al período de la cotización de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que originó la situación de

desempleo. El trabajador cobrará entre un mil quetzales y dos mil seiscientos durante un plazo que depende de la antigüedad del empleo.

Durante los primeros cuatro meses el monto equivale a la mitad de la mejor remuneración de los últimos seis meses. Si el seguro 50% del monto del salario es mayor a los Q. 2600.00, de todos modos será de Q. 2,600.00; que es el máximo; en igual sentido, si es inferior a Q. 1,000.00, igual será Q.1,000.00 que es el mínimo que se establece.

Entre el quinto y octavo mes se reduce al 85% del monto del seguro de desempleo, por ejemplo si el seguro era de Q.2,600.00 cobra Q.2236.00 y en los últimos cuatro meses se reduce al 70%, por ejemplo si el seguro era de Q.2,600.00, se reduce a Q. 1820.00.

La prestación se calcula con un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación del desempleo. Es decir, que es sobre el mejor salario que efectivamente recibe el trabajador, ya efectuados los descuentos respectivos.

En el caso del trabajador que tenga 45 o más años de edad, el tiempo total del seguro de desempleo se extenderá por seis meses adicionales, por un valor equivalente al 70% de la prestación original, edad computable al momento de haber agotado el plazo legal de la prestación por desempleo; éstos estarán obligados a participar en programas destinados al fomento de empleo y a la capacitación que proponga el Ministerio de

Trabajo; además deberá demostrar que ha buscado trabajo, pero por condiciones ajenas a su voluntad no ha sido empleado.

Este tipo de trabajador deberá iniciar el trámite dentro de los sesenta días desde la fecha de cobro de la última cuota otorgada.

#### **4.9 Obligaciones de las partes**

Ambas partes, empleadores y beneficiarios, deben cumplir determinadas obligaciones ante el sistema integrado de prestaciones por desempleo.

Los empleadores tiene la obligación de:

Efectuar las inscripciones de sus trabajadores al programa de seguro de desempleo.

Ingresar las contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o a la aseguradora que expresamente manifieste el trabajador que desea contratar para el financiamiento y administración de su seguro de desempleo.

Los beneficiarios tiene la obligación de:

Comunicar a la autoridad administradora del programa de seguro de desempleo los cambios en domicilio o residencia.

Aceptar los controles que ordene dicha autoridad administradora.

Efectuar la baja del beneficio en caso de nuevo empleo.

Reintegrar los montos recibidos en forma indebida.

Declarar cualquier prestación recibida por cese de la relación laboral en los últimos seis meses.

#### **4.10 Suspensión de la prestación por seguro de desempleo**

La percepción de las prestaciones se suspende cuando el beneficiario:

No concurra a la citación de la autoridad administradora del programa de seguro de desempleo.

No acepte el empleo ofrecido.

No efectúe los controles de la autoridad administradora del seguro de desempleo.

No asista a los cursos de capacitación y entrenamiento.

No proporcione la documentación requerida.



Tuviese condena penal con privación de libertad.

#### **4.11 Extinción del beneficio**

El derecho a la percepción de las prestaciones se extinguirá, cuando el beneficiario:

Agote el plazo de las prestaciones que le correspondiera.

Celebre contrato de trabajo.

Obtenga los beneficios por medio del fraude, la simulación o la reticencia

Hubiese recibido la prestación existiendo una causal de suspensión.

Hubiese ocultado la percepción de prestaciones por cese de la relación laboral.

Se hubiese negado reiteradamente a aceptar empleos ofrecidos.



## CONCLUSIONES

1. Los elementos que convergen de manera circunstancial a las clases trabajadoras dejan en manifiesto como problema principal en el modelo económico existente, un elevado índice de desempleo, el cual tiende a afectar de manera constante la evolución de los mercados nacionales, puesto que el poder adquisitivo de la clase obrera se ve mermado ante tales confluencias.
2. La previsión social en Guatemala deja por un lado los ideales de protección al trabajador, no existe una regulación en cuanto a la figura del seguro de desempleo por lo que el Estado se aparta de las corrientes preponderantes a nivel internacional.
3. El seguro de desempleo atiende a políticas gubernamentales que los afectados implementan atendiendo a directrices como la duración y forma de pago de los beneficios; una correcta supervisión y sanciones por el aparato regente; y como requisito elemental la participación, en actividades y programas de capacitación.
4. La economía en recesión a nivel mundial obliga a los Estados a crear políticas de seguridad social que tienden a ser proteccionistas en cuanto a la estabilidad laboral y la titularidad de los derechos del trabajador, son embargo el Estado de Guatemala no ha demostrado voluntad política para legislar en esta materia.

5. La crisis económica que afecta el mercado laboral en Guatemala, impide al gobierno crear políticas adecuadas para afrontar los índices de desempleo.

## RECOMENDACIONES

1. Para mediar los efectos de desempleo a nivel mundial la conferencia interamericana de seguridad social debe de impulsar dentro de sus miembros confederados. políticas de gobierno tendientes a estabilizar los ingresos de las familias y a mejorar los incentivos para que las personas busquen un nuevo empleo y que con dichas medidas se reactive la economía y se generen nuevos empleos para la población que se encuentre sin ellos.
2. El seguro de desempleo debe de ser implementado como política gubernamental en materia de seguridad social para la gran mayoría de países latinoamericanos, los cuales deben de crear programas de desempleo en funcionamiento que atienda retos como: mejorar la cobertura para aquellos sectores en los que es baja y determinar las normas para controlar el abuso de parte de la población al momento de mejorar dicho beneficio.
3. En Guatemala el Organismo Ejecutivo y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social deben de crear mesas de diálogo entre el sector proletario y las agremiaciones patronales existentes, con la finalidad de llegar a acuerdos claros sobre la creación de un programa de seguro de desempleo que beneficie a la mayor proporción posible de la población económicamente activa de Guatemala.

4. El Estado de Guatemala debe de desarrollar un sistema integral de prestaciones por desempleo y un servicio de formación y empleo; cuyo objeto sea cubrir y amparar la contingencia social del desempleo por medio de un programa subsidiado por empleadores y trabajadores, brindando un subsidio transitorio a quienes han perdido su ocupación por causas que no les son imputables.
  
5. El Estado de Guatemala debe establecer los lineamientos generales por medio de las instituciones tanto de derecho público como de derecho privado que se encargan de velar por la evolución y desarrollo de las normas del derecho del trabajo, propugnando propuestas estatales para una correcta iniciativa de vigilancia en el proyecto de los compromisos adquiridos en la Organización Internacional de Trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

Bernstein, Solange y Andrea Sánchez. **Integración entre Seguro de Cesantía y Pensiones**. Seminario: Consolidación y Desafíos del Seguro de Cesantía, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional**, junio 2009

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). **Informe sobre la Seguridad social en América 2009. Evaluación en los sistemas de seguridad social**, México, DF, 2008.

Del Valle, José. **Desempleo y sus consecuencias económicas**. Colombia: 2010.

Dessler, Gary. **Administración de personal**. 8va. Ed.; México: Ed. Pearson Educación, 2001.

Girona Manuel, Bosch Antoni. **Macroeconomía**. 4ta. ed.; Barcelona, 2000.

<http://www.eclac.org.com>. 20 de mayo de 2011.

<http://www.elperiódico.com.gt>. 16 de Junio de 2011.

[http://www.indec.gob.ar/principal.asp?id\\_tema=34](http://www.indec.gob.ar/principal.asp?id_tema=34). 09 de abril de 2011.

<http://www.iadb.org/sociometro/spanish/index.html> <http://www.ciss.org.mx>. 05 de Abril de 2011.

<http://www.ciss.org.mx>. 15 de mayo de 2011

<http://www.sica.int> 01 de julio de 2011

López Lerma, Jesus. **El seguro de desempleo en Alemania.** Colombia: 2010.

Martí Sempere, Mónica; Pedreño Muños, Andrés. **El seguro de desempleo: un estudio sobre su adecuación,** (s.e), 1991.

Meng, Ronald. **Compensating Wages for Long-Term Job Hazards in Canadian Industry,** Estados Unidos: 2009.

Núñez Ortega, Javiera. **El seguro del desempleo.** Parlamento 2004.

Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra. **Seguridad Social, Un Nuevo Consenso.**

Pérez Izquierdo, Victoria. **La seguridad social en Cuba en el nuevo milenio.** México: 2007.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.