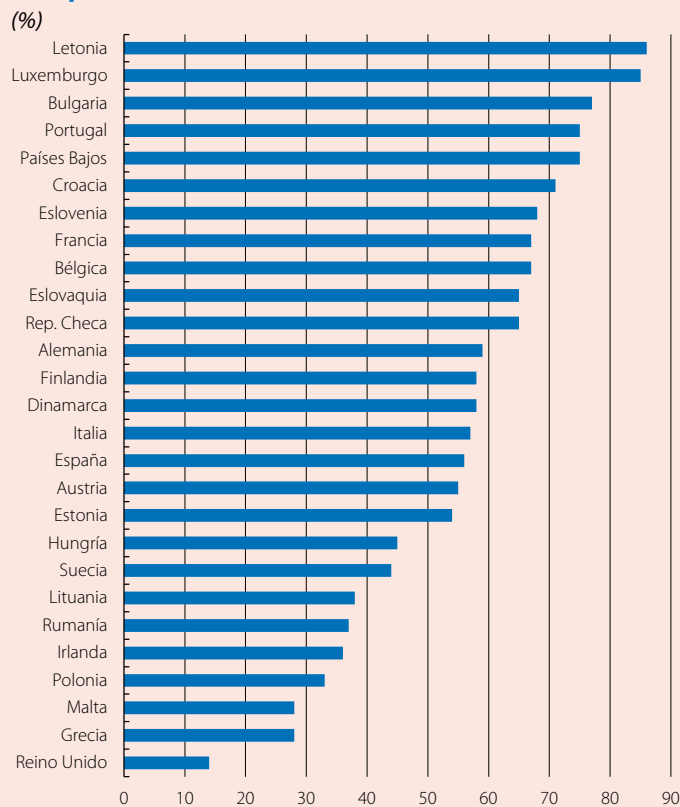


El seguro de desempleo: ¿se puede mantener la red de seguridad al tiempo que se incentiva la búsqueda de trabajo?

En 2008-2009, EE. UU., como la mayoría de las economías, se encontraba inmerso en la peor crisis desde la Gran Depresión. Como resultado, la tasa de paro pasó del 5% de 2007 al 10% de 2010. En este contexto, el Congreso norteamericano decidió ampliar el periodo máximo para recibir las prestaciones del seguro de desempleo de las 26 semanas entonces vigentes a las 99 semanas. La extensión del programa fue un éxito en términos de cobertura (en sus dos primeros años se beneficiaron 18 millones de personas). Aun así, no estuvo exenta de polémica, ya que se discutió públicamente sobre sus posibles efectos en la lentitud de la posterior recuperación del empleo.¹ ¿Cómo se explica dicha polémica?

El debate no deja de ser una reedición de la discusión académica sobre las repercusiones del seguro de desempleo. Antes de repararlas, conviene describir los elementos que constituyen el seguro de desempleo típico en los países avanzados. De entrada, es importante destacar que, como su denominación indica, es un instrumento de aseguramiento frente a la eventualidad de la pérdida de empleo. Se trata, reiterémoslo, de un seguro frente a un riesgo, un seguro que, además, tiene un carácter redistributivo, ya que, en cierta medida, existe una transferencia entre los que sufren de menor probabilidad de perder su empleo y aquellos con mayor probabilidad.

Tasa de reemplazo* en los países de la Unión Europea en 2013



Nota: * La tasa de reemplazo se calcula como la ratio de la suma del seguro de desempleo en la fase inicial de desempleo sobre los ingresos antes del desempleo de un empleado soltero y que recibía el 100% del salario medio. Los importes son en términos netos (deducidos impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social).

Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos de la OCDE.

¿Cómo se estructura este seguro? El esquema más habitual es el siguiente: un trabajador que pierde su empleo de manera involuntaria y que cumple ciertas condiciones (en especial, un tiempo mínimo de trabajo previo), recibe una prestación por desempleo cuyo importe, en la mayoría de países, guarda relación con sus salarios recientes. La relación prestación-salarios (o ingresos) anteriores es lo que se conoce, en la literatura económica, como tasa de reemplazo. En general, la prestación se recibirá durante un tiempo máximo definido y tiende a disminuir a medida que el plazo se agota. La percepción del seguro de desempleo está sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones, que varían sensiblemente entre países: así, mientras que en Francia solo cobran aquellos que estén buscando trabajo de manera «probada y continuada», en el Reino Unido o Austria aquellos que rechacen una oferta podrán ver su prestación suspendida temporalmente o definitivamente.

A pesar de tender a compartir un esquema común, los países avanzados presentan notables diferencias en las dos variables principales del seguro: su cuantía y su duración. Es habitual aproximar la cuantía mediante la tasa de reemplazo. Circunscribiéndonos a los países de la UE, dicha tasa oscila de manera acusada, como se aprecia en el gráfico: mientras que en Letonia, Luxemburgo, Bulgaria, Portugal, Países Bajos y Croacia se sitúa por encima del 70%, en el caso de Malta, Grecia y Reino Unido la cifra es inferior al 30%. El periodo máximo de recepción de las prestaciones también varía ampliamente. En la UE, en 2010, dicho periodo iba desde las 21 semanas de Lituania hasta la no limitación en la práctica de Bélgica. En términos generales, el periodo máximo de muchos países de la UE se

situaba bien en la zona de los seis meses, bien en la de un año. Visto el esquema del seguro de desempleo, recuperemos la discusión sobre sus diversos efectos. Como se ha comentado anteriormente, está diseñado para cumplir una función primaria, la de asegurar la renta cuando se pierde involuntariamente el empleo. La lógica de tal aseguramiento es ayudar a que los individuos puedan ajustar de forma más gradual su consumo a la situación de desempleo. En términos generales, esta función se cumple

1. Sin embargo, la propia Oficina Presupuestaria del Congreso mostró que el programa había tenido poco efecto sobre la creación de empleo.

adecuadamente: así, según estima Gruber (1997) para el caso estadounidense, la caída del consumo que experimentan los parados es del 6% respecto a cuando estaban empleados, mientras que, sin el seguro, dicha caída habría sido del 22%.² Además de esta función esencial, el seguro de desempleo mejora el proceso que, en la literatura económica, se denomina de emparejamiento laboral y que consiste en conseguir el trabajo que más se adecúa a las características y preferencias de la persona que está buscando empleo. El seguro de desempleo permite ser más selectivo en el tipo de empleo buscado y, por tanto, acercar el resultado del emparejamiento laboral a su grado óptimo.

Más allá de los beneficios individuales del seguro de desempleo, el cumplimiento satisfactorio de estas dos funciones permite que, a nivel agregado, la economía funcione de forma más eficiente, con un descenso del consumo agregado menos alejado del óptimo en las recesiones y con ganancias de productividad gracias al mejor emparejamiento laboral. No obstante, el seguro de desempleo también tiene efectos negativos sobre la eficiencia económica. De entrada, influye en el esfuerzo de búsqueda de empleo y disminuye el salario mínimo que el desempleado está dispuesto a aceptar para volver a trabajar (el llamado salario de reserva). Como resultado, la probabilidad de aceptar un nuevo empleo será menor a medida que las prestaciones del seguro de desempleo aumenten.³ Además, la literatura empírica constata repetidamente que a medida que se acerca el final del periodo cubierto por las prestaciones aumenta la probabilidad de salir del paro.⁴ Finalmente, a nivel más general, el poder de negociación de los trabajadores mejora con la existencia del seguro de desempleo, lo que conduce a mayores salarios y a un nivel de paro de equilibrio más elevado.⁵

En definitiva, tras esta revisión de sus efectos, queda claro que el sistema de seguro de desempleo más cercano al óptimo será aquel que, manteniendo la totalidad o gran parte de su función de aseguramiento de la renta, reduzca los incentivos a no buscar activamente trabajo. Con este propósito, se suelen encontrar en la práctica dos enfoques distintos. En primer lugar, el sistema se puede reformar aumentando la intervención administrativa de manera que se refuerce la búsqueda activa de empleo durante el tiempo que se recibe la prestación. Se trata de una vía que, a tenor de la evidencia disponible, cuando se aplica correctamente genera resultados positivos.⁶ Además, permite vincular el seguro de desempleo con las políticas activas.

Una segunda línea de mejora para aproximar el seguro de desempleo a su diseño óptimo es mediante mecanismos financieros que reduzcan los desincentivos a la búsqueda intensa de empleo. En esta línea, cabe mencionar la reforma del seguro de desempleo chileno de 2002. En lo esencial, este sistema se caracteriza por la coexistencia de unas cuentas de seguro individuales y de un fondo común, que permite dotar al sistema de un elemento redistributivo. El fondo común es cofinanciado por empleados, empleadores y Estado, mientras que las cuentas individuales se constituyen a cargo de las contribuciones de trabajadores y empresas. El funcionamiento estándar del sistema prevé que cuando un trabajador pierde su empleo obtenga sus prestaciones a cargo de su *mochila*, accediendo al fondo común solo bajo determinadas condiciones: que haya agotado su fondo individual o que en el momento de ser despedido tuviese un contrato permanente y que además hubiera sido despedido por causas exclusivamente atribuibles a la empresa. En este último caso, el desempleado puede optar por mantenerse fuera del fondo común (la condicionalidad de la prestación es más estricta en las prestaciones a cargo del fondo común). En definitiva, el sistema está diseñado para incentivar la búsqueda intensa de trabajo manteniendo el aseguramiento de la renta, ya que cuanto antes trabaje el beneficiario, menos vaciará su *mochila*.⁷

En conclusión, el experimento chileno, o los casos de buenas prácticas que combinan adecuadamente políticas activas y pasivas mediante una apropiada actuación pública y administrativa, nos recuerdan que, aunque el diseño óptimo del seguro de desempleo seguramente no es alcanzable, sí que están en nuestras manos alternativas al menos cercanas a dicho objetivo. Dado el drama social y económico que es el paro, cualquier paso en la dirección correcta merece ser valorado.

Àlex Ruiz

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

2. Véase Gruber, J. (1997), «The consumption smoothing benefits of unemployment insurance», *The American Economic Review*, 87, 1.

3. Específicamente, Bover, Arellano y Bentolila (2002) estiman que un individuo sin beneficios que haya permanecido desempleado al menos tres meses tiene una probabilidad de encontrar trabajo durante su tercer mes del 25%, mientras que esta será del 11% para un individuo comparable que esté recibiendo prestaciones de desempleo. Véase Bover, O., Arellano, M. y Bentolila, S. (2002), «Unemployment Duration, Benefit Duration and the Business Cycle», *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 479.

4. Véase David, C., Chetty, R. y Weber, A. (2007). *The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?* IZA Discussion Paper No. 2590.

5. Este efecto ha sido subrayado, a nivel teórico, por Pissarides (2000). Véase Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, MIT Press, Cambridge.

6. Para una revisión de dicha evidencia, véase Fredriksson, P. y Holmlund, B. (2003), *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*, IFAU Working Paper 2003:5.

7. Reyes, van Ours y Vodopivec (2010) obtienen evidencia empírica convincente de que los incentivos para buscar trabajo son mayores en los desempleados que están utilizando su «mochila». Véase Reyes, G., van Ours, J. y Vodopivec, M. (2010). «Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile» IZA Discussion Paper No. 4681.