issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Proyecto de la AISS sobre la idoneidad de la prestaciones

Modelo de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones de desempleo
Manual de usuario

Noviembre de 2016

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2016

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

© Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2016

Modelo de la AISS sobre la idoneidad de las prestaciones de desempleo: manual de usuario

Georges Carlens
Presidente, Comisión Técnica de las Políticas de Empleo
y del Seguro de Desempleo de la AISS
Con la colaboración de los otros miembros de la Comisión Técnica
Simon Brimblecombe
Coordinador de Proyecto, Análisis de políticas e investigación,
AISS

Introducción

Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT),

> "las prestaciones de seguridad social se consideran adecuadas:
>
> - En primer lugar, si ayudan a que las políticas sociales alcancen los resultados esperados, por ejemplo subviniendo a las necesidades de las personas que deben hacer frente a riesgos del ciclo de vida, y si la relación entre el nivel de prestaciones y los impuestos y cotizaciones abonadas se considera justa (idoneidad social).
>
> - En segundo lugar, si operan en sinergia con los instrumentos de empleo y las políticas fiscales y económicas y no generan efectos económicos no deseados (idoneidad económica)."
>
> "Las prestaciones se consideran adecuadas si no son demasiado bajas ni demasiado elevadas. Se consideran demasiado bajas si no pueden satisfacer las necesidades básicas o si las personas consideran que no perciben prestaciones suficientes habida cuenta de las cotizaciones que han abonado. Las prestaciones en efectivo pueden considerarse demasiado elevadas si resultan en niveles de gasto o comportamientos perjudiciales para el bien común o que podrían comprometer el apoyo del público al sistema."
>
> "La idoneidad social hace referencia a los resultados deseados sobre la base de los objetivos subyacentes en materia de políticas: la protección contra la pobreza, una tasa de sustitución predefinida para las prestaciones abonadas en caso de contingencias o una combinación de ambos objetivos."
>
> "La mayoría de los sistemas de seguridad social procuran ofrecer una determinada tasa de sustitución de los ingresos del beneficiario a fin de permitirle mantener un nivel de vida

> aceptable en comparación con el nivel anterior. El principal objetivo no es sólo ofrecer un nivel de vida mínimo, sino también mantener cierto nivel de vida en caso de pérdida de ingresos a causa de circunstancias específicas, como ocurre con las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes o las prestaciones de enfermedad, desempleo, etc."
>
> "Si el nivel de las prestaciones supone gastos inaceptables para la población activa que las financia, el sistema se vuelve insostenible. Por consiguiente, la idoneidad económica de las prestaciones exige que el nivel de las prestaciones y las condiciones de elegibilidad sean aceptables tanto para quien cotiza al sistema como para el contribuyente."

Se acepta comúnmente que las prestaciones de desempleo deberían garantizar a los trabajadores sin empleo un ingreso que les permita mantener cierto nivel de vida y buscar un empleo adecuado en buenas condiciones.

El nivel de ingresos y la duración del derecho a las prestaciones varían considerablemente de un país a otro. En la mayoría de los países, los sistemas de desempleo combinan principios de seguro y de solidaridad. El seguro cubre un riesgo, la pérdida de ingresos, y busca garantizar cierta tasa de sustitución de los mismos. La solidaridad interviene en caso de ausencia de ingresos o de bajos ingresos y garantiza al beneficiario un ingreso mínimo para costear sus necesidades. En los sistemas de desempleo, tras el periodo de seguro, de duración variable, suele haber un periodo de solidaridad. El primer periodo por lo general se financia con las cotizaciones, mientras que el segundo se suele financiar con los impuestos generales.

Por otro lado, de acuerdo con la OIT, es importante evitar que las prestaciones de desempleo disuadan a los beneficiarios de buscar un empleo nuevo y satisfactorio. Por ese motivo, los sistemas de desempleo se combinan con mecanismos de incentivación y servicios de desempleo destinados a facilitar el regreso al empleo cuanto antes. Por supuesto, esta política basada en la oferta de mano de obra debe completarse con políticas que fomenten la creación de empleos de calidad.

Por consiguiente, un sistema de seguro de desempleo tiene dos grandes objetivos: garantizar la sustitución de los ingresos de las personas desempleadas y promover su regreso al empleo.

Así, la noción de idoneidad de las prestaciones es un concepto relativamente amplio ya que la seguridad social, en particular el seguro de desempleo, tiene varios objetivos. Por ello, la AISS está desarrollando una herramienta analítica que además de la tasa de sustitución evalúa y mide las otras dimensiones relacionadas con el suministro de prestaciones.

Elementos de definición

La herramienta elegida para estimar la idoneidad de las prestaciones de desempleo en el marco del proyecto de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) se compone de ocho parámetros o criterios destinados a evaluar y recalcar los diferentes aspectos de la idoneidad y los distintos objetivos de un sistema de desempleo. Los criterios son los siguientes:

1. Nivel de cobertura
2. Tipo de prestaciones
3. Duración del derecho a las prestaciones de desempleo
4. Nivel de las prestaciones de desempleo
5. Condiciones de elegibilidad
6. Servicios de empleo y programas de mercado laboral activos
7. Tasa de desempleo
8. Administración

Como se ilustra en el cuadro siguiente, los ocho parámetros corresponden a los diferentes aspectos de la idoneidad que reflejan las metas del régimen de seguro de desempleo, tanto a nivel individual como colectivo, a saber:

- **Amparar las transiciones:** Proveer protección social y reemplazar los ingresos de los trabajadores que carecen de empleo y de ingresos.
- **Fomentar el empleo:** Facilitar a los desempleados el regreso al empleo por medio de mecanismos de incentivo y de servicios y programas de empleo.

Cuadro 1. *Metas, aspectos y parámetros del régimen de seguro de desempleo*

Metas	Aspectos	Parámetros
Amparar las transiciones	- Quién tiene derecho a las prestaciones - En qué situaciones - Por cuánto tiempo - Qué cantidad	- Nivel de cobertura - Tipo de prestaciones - Duración de las prestaciones - Nivel de las prestaciones
Fomentar el empleo	- En qué circunstancias (incentivos) - Qué tipo de orientación - Qué tipo de efectos	- Condiciones de elegibilidad - Servicios de empleo - Tasa de desempleo
Buena administración	- Con qué tipo de servicio	- Administración

Nota: No se seleccionó ningún parámetro para evaluar el costo de un sistema. Esta decisión se basa en las siguientes consideraciones:

- *la idoneidad y la viabilidad son dos cosas distintas;*

- *en el modelo de referencia de los regímenes de pensiones, tampoco se tuvieron en cuenta los gastos;*
- *los gastos también dependen de los medios disponibles y de las decisiones políticas acerca de la distribución de los medios a escala nacional;*
- *por último, lo más importante es que no pueden tenerse en cuenta los gastos de desempleo sin considerar otros gastos sociales, en especial los gastos de asistencia social, los gastos de invalidez y las pensiones, debido al hecho de que según el país, una parte más o menos significativa de los desempleados recibe prestaciones de uno de esos regímenes.*

Para cada parámetro, se han definido varios indicadores que permiten medir el parámetro en cuestión. En total, hay 36 indicadores. Por definición, a menudo incluyen indicadores indirectos, escogidos debido a la disponibilidad y a la fiabilidad de los datos. Los indicadores también se seleccionaron en función de los datos comparables a disposición. Varios indicadores seleccionados (por ejemplo, la tasa de desempleo) ya se han usado en organismos internacionales. Esto aumenta su fiabilidad y las posibilidades de comparación.

Para cada indicador se proponen posibles fuentes de datos en una hoja de cálculo Excel que también forma parte del modelo. Le invitamos a utilizar la fuente que considere más adecuada (incluidas fuentes nacionales o de otro origen no mencionadas en la hoja de cálculo). No obstante, le rogamos que mencione la fuente cuando llene la hoja de cálculo.

Cada indicador contiene un sistema de puntuación que puede ser binario (*sí* corresponde a x puntos y *no* a 0 puntos) pero por lo general es matemático y se basa en estadísticas o estimaciones. Para establecer una escala de medida (mínima, media, máxima) se tuvieron en cuenta los resultados conocidos de un grupo de países significativo.

La puntuación de cada parámetro corresponde a la suma de los puntos de cada indicador multiplicada por la ponderación atribuida a cada indicador. Con cada indicador descrito a continuación se incluye a título de ejemplo la puntuación de un sistema de desempleo ficticio. Aunque en este modelo los elementos se ponderaron por defecto, la ponderación se podría ajustar en función de la opinión que prevalece en cada país acerca de los factores de influencia. Si ciertos indicadores no se tuvieron en cuenta, las ponderaciones pueden recalcularse proporcionalmente (por ejemplo, si un indicador que equivale a 30 puntos, de los 100 atribuidos al parámetro, no se tiene en cuenta, el resultado se multiplica por 100/70).

Por favor, llene la hoja de cálculo con las puntuaciones de cada indicador. La hoja de cálculo determinará la suma de puntos de cada parámetro y presentará automáticamente la puntuación total en un gráfico de telaraña. Se puede ingresar la puntuación del indicador o parámetro deseado para realizar un análisis de las lagunas entre los objetivos y los resultados obtenidos. Más adelante se explican en mayor detalle los parámetros, los indicadores y las modalidades de evaluación.

El modelo incluye herramientas para analizar más íntegramente diferentes aspectos de las políticas de los sistemas de desempleo y su aplicación. Con este modelo, las autoridades y órganos competentes pueden evaluar el progreso de sus regímenes de seguridad social en función de sus prioridades y de las metas que se han fijado.

El modelo es flexible. Las instituciones pueden usar el modelo en su totalidad o parcialmente, limitándose a los parámetros e indicadores que consideran pertinentes o para los cuales disponen de datos.

Además, los parámetros e indicadores no deben considerarse definitivos o exhaustivos.

El diseño de un instrumento que permita medir la idoneidad de las prestaciones en los regímenes de desempleo es una tarea más compleja que en otras ramas de la seguridad social porque:

- los regímenes de desempleo están menos presentes en el mundo que otros regímenes de seguridad social (sólo existen en 78 países). El número de países que pueden aplicar el modelo es limitado y hay menos sistemas con los cuales comparar;
- existen diferencias significativas entre los regímenes de distintos países o regiones, por ejemplo diferencias en las condiciones de elegibilidad, la duración de los pagos y el nivel de las prestaciones. Por lo tanto, hay un menor número de modelos "estándar" que sirvan de referencia comparativa;
- los regímenes de desempleo tienen dos finalidades distintas: proveer protección social y facilitar el regreso al empleo;
- muchos regímenes combinan seguro y asistencia pero el elemento que prevalece difiere según los países;
- en algunos países, varias instituciones administran estos regímenes y comparten las responsabilidades de pago de prestaciones, elegibilidad, servicios de empleo y formación;
- en ciertas regiones, abundan los indicadores en el ámbito del empleo y el desempleo (más de 300 en la Unión Europea), mientras que en otras regiones o en otras áreas de la seguridad social, existen muy pocos indicadores (muy escasos en el ámbito de la invalidez, por ejemplo);
- los regímenes de desempleo a menudo están estrechamente vinculados con otros regímenes, en particular con las prestaciones de invalidez. Por ejemplo, según el país ciertas personas desempleadas se consideran "discapacitadas" o ciertas personas discapacitadas se consideran "desempleadas". En ciertos países, los desempleados de edad avanzada están cubiertos por regímenes de jubilación anticipada.

Debido a las diferencias mencionadas, es necesario tomar ciertas decisiones en cuanto a los parámetros e indicadores.

La finalidad última de este proyecto de la AISS es generar un debate y una reflexión en torno a la cuestión de la idoneidad.

Instrumento de medida

1. Nivel de cobertura

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

La noción de cobertura, a saber, la proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones, está estrechamente vinculada con la noción de idoneidad.

No puede haber prestaciones adecuadas sin una cobertura suficiente. Además, la cobertura no puede ser válida si las prestaciones no son adecuadas.

En los países donde existe un sistema de desempleo, una proporción variable de desempleados no recibe prestaciones.

El primer indicador evalúa la proporción de personas empleadas cubiertas por un sistema de desempleo (no se tienen en cuenta los sistemas generales de asistencia social). En muchos países, la cobertura del sistema de desempleo para las personas empleadas es universal. En otros países, donde se ha introducido recientemente un sistema de desempleo, la cobertura es sólo parcial y se extiende poco a poco.

El segundo indicador evalúa las condiciones de elegibilidad para las prestaciones de desempleo (tiempo de trabajo, duración del pago de cotizaciones) que pueden considerarse además como un criterio de evaluación de la cobertura. Un sistema universal que abona prestaciones tras un largo periodo de trabajo no cubrirá a ciertos empleados.

El tercer indicador se relaciona con la cobertura de los trabajadores que no son empleados. Los sistemas de desempleo comúnmente cubren a las personas empleadas pero otros trabajadores enfrentan el riesgo de desempleo. Por lo general se trata de:

- jóvenes que han terminado sus estudios y que, durante varios meses o años, no encuentran un empleo o no trabajan el tiempo suficiente para adquirir el derecho a percibir prestaciones;
- trabajadores independientes que dirigen su propia actividad o negocio y que corren el riesgo de bancarrota y, por ende, de desempleo;
- empleados públicos, que por lo general cuentan con la ventaja de cierta estabilidad profesional pero que en ciertas circunstancias pueden perder du empleo;
- trabajadores migrantes que no están cubiertos por la legislación laboral nacional.

Es importante saber si dichos trabajadores también están cubiertos por el sistema general de desempleo o por un sistema de desempleo específico.

Por último, el cuarto indicador evalúa la proporción de desempleados, conforme a la definición de la Organización Internacional del Trabajo, que no reciben prestaciones en un sentido amplio, a saber, prestaciones del seguro de desempleo, prestaciones de asistencia en caso de desempleo (es decir, sistemas que ofrecen asistencia a los desempleados que ya no son elegibles para las prestaciones del seguro de desempleo) o prestaciones de asistencia social. Este indicador ya se usa en algunas instituciones internacionales, lo cual facilita las comparaciones.

Indicadores

1.1. Cobertura legal de los empleados

Ponderación sugerida: 30

Puntuación de este indicador: Evaluación de la tasa de trabajadores activos cubiertos por un sistema de seguro de desempleo o por un sistema específico de asistencia en caso de desempleo, es decir, reservado a los desempleados que llegan al final de su derecho a las prestaciones (y no sólo por un sistema general de bienestar).

Ejemplo: Si la legislación prevé un sistema obligatorio para todos los trabajadores activos, eso equivale a 100%, es decir a 30 puntos. Si ciertos trabajadores no están cubiertos por la seguridad social o por el régimen de desempleo, por ejemplo los trabajadores rurales o domésticos, el porcentaje debe reducirse en función del número (real o estimado) de trabajadores no cubiertos.

1.2. Condiciones de acceso a las prestaciones

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Duración del trabajo, duración de las cotizaciones o duración de la afiliación a un fondo de seguro social exigida para acceder a las prestaciones de desempleo plenas. Una duración de 6 meses corresponde a 20 puntos. Si la duración es superior a 6 meses, se deduce 1 punto por cada mes adicional.

Ejemplo: Una duración de 12 meses corresponde a 14 puntos (20-6) y una duración de 24 meses a 2 puntos (20-18).

1.3. Cobertura de categorías específicas: solicitantes de un primer empleo, trabajadores independientes, empleados públicos, trabajadores migrantes

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Cobertura legal ofrecida por el sistema general de seguro de desempleo o por un sistema específico que no sea el sistema general de asistencia social a los

solicitantes de un primer empleo (jóvenes que no encuentran un empleo tras haber concluido, con o sin éxito, sus estudios), los trabajadores independientes, los empleados públicos y los trabajadores migrantes. Cinco puntos por categoría cubierta.

Ejemplo: Si los empleados públicos y los trabajadores migrantes están cubiertos pero los trabajadores independientes y los solicitantes de un primer empleo no lo están, la puntación es 10.

1.4. Cobertura efectiva de los desempleados

Ponderación sugerida: 30

Puntuación de este indicador: Proporción de desempleados, según la definición de la OIT, que reciben prestaciones de desempleo o asistencia social. El número de puntos máximo corresponde a una cobertura efectiva de 75%. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de la cobertura de 75%.

Ejemplo: Una tasa efectiva de cobertura de 50% corresponde a 18 puntos (30-12).

Fuente: Encuesta sobre la población activa o datos administrativos (proporción de desempleados inscritos como solicitantes de empleo desocupados que reciben prestaciones de desempleo o asistencia social)

2. Tipos de prestaciones

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

La idoneidad de las prestaciones también puede medirse en función de los diferentes riesgos cubiertos por el régimen de seguro de desempleo.

El riesgo más típico es el desempleo completo, es decir, la situación de un empleado que ha perdido su trabajo o cuyo empleo ha finalizado. Sin embargo, ciertos sistemas de desempleo pueden cubrir otros riesgos.

El primer indicador hace referencia al desempleo parcial. Abarca las interrupciones de empleo temporarias o los arreglos de trabajo a tiempo parcial por motivos económicos (disminución temporaria de los pedidos debido a un entorno económico menos favorable), malas condiciones climáticas (por ejemplo, días de granizo que impiden el trabajo en ciertos sectores, como el de la construcción), accidentes técnicos o fuerza mayor (destrucción de parte de la empresa debido a un incendio, a maquinaria averiada, etc.). Los distintos enfoques hacia el desempleo parcial son estrategias de prevención que han demostrado ser muy útiles en tiempos de crisis económica al evitar despidos y sostener la economía. Esto significa que son un parámetro importante de la idoneidad de los regímenes de desempleo.

El segundo indicador consiste en la cobertura de los desempleados que aceptan un empleo a tiempo parcial. Los ingresos de ese empleo no siempre son suficientes para llevar una vida

decente y deben completarse con ingresos adicionales. El empleo a tiempo parcial es un paso que puede conducir a la plena reintegración en el mercado laboral y que por lo tanto debe respaldarse. Por ello, la atribución de prestaciones de desempleo además de los ingresos del empleo satisface una necesidad determinada y entra dentro de la noción de idoneidad.

El tercer indicador es la situación específica de los desempleados de mayor edad. Cuando un empleado pierde su trabajo a cierta edad o cuando su desempleo se mantiene pasada esa edad, a menudo sus dificultades de reintegración son mayores. La cobertura de este riesgo particular con prestaciones más elevadas o un periodo de cotizaciones más largo puede ser apropiada. Este es un aspecto de la idoneidad, aunque es importante evitar disposiciones que fomenten la jubilación anticipada.

Indicadores

2.1. Prestaciones de desempleo parcial

Ponderación sugerida: 50

Puntuación de este indicador: Los empleados tienen derecho a prestaciones de desempleo y/o a una asignación (complementaria) abonada por el empleador si su contrato de trabajo se suspende debido a una falta temporaria de trabajo por motivos económicos, malas condiciones climáticas, un caso de fuerza mayor o un accidente técnico.

Si el sistema cubre el desempleo parcial por razones económicas, se anotan 25 puntos; si cubre el desempleo parcial por malas condiciones climáticas, son 15 puntos; si cubre el desempleo parcial en casos de fuerza mayor, son 10 puntos.

Ejemplo: Un sistema que sólo cubre el desempleo parcial por malas condiciones climáticas recibe 15 puntos.

2.2. Cobertura efectiva de los desempleados

Ponderación sugerida: 25

Puntuación de este indicador: ¿Pueden los desempleados que aceptan un empleo a tiempo parcial recibir prestaciones de desempleo adicionales durante su empleo a tiempo parcial a fin de completar sus ingresos? Respuesta binaria: sí o no (sí corresponde a 25 puntos, no a 0 puntos).

Ejemplo: Se concede un ingreso adicional a los desempleados que aceptan un empleo a tiempo parcial, lo cual corresponde a 25 puntos.

2.3. Prestaciones específicas para desempleados mayores

Ponderación sugerida: 25

Puntuación de este indicador: ¿Los desempleados que han llegado a cierta edad (por ejemplo 55 ó 60 años) pueden percibir prestaciones de desempleo más elevadas o durante un periodo más largo? Respuesta binaria: sí o no (sí corresponde a 25 puntos, no a 0 puntos).

Ejemplo: El sistema ofrece prestaciones adicionales a los desempleados a partir de los 55 años de edad. Esto equivale a 25 puntos.

3. Duración del derecho a las prestaciones de desempleo

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

La duración del derecho a las prestaciones forma parte de la noción de cobertura. En el caso de una alta cobertura pero con una muy corta duración del derecho a las prestaciones, las prestaciones sin dudas serán menos adecuadas. Por lo tanto, es importante evaluar la duración del periodo durante el cual se cubre el riesgo.

Las prestaciones del seguro de desempleo en el sentido estricto y las prestaciones de asistencia en caso de desempleo reservadas a los desempleados que ya no son elegibles para las prestaciones del seguro de desempleo y otorgadas tras el examen del nivel de ingresos del hogar se tienen en cuenta pero no las prestaciones generales de asistencia social.

Indicadores

3.1. Duración de las prestaciones del seguro de desempleo

Ponderación sugerida: 50

Puntuación de este indicador: La duración máxima del derecho a las prestaciones del seguro de desempleo en el sistema general (con exclusión de las prestaciones de asistencia en caso de desempleo). Una duración igual o superior a 48 meses equivale a 50 puntos. Por debajo de los 48 meses, se deduce 1 punto por mes. Si la duración de la indemnización está relacionada con el número de meses o años de periodos de trabajo contributivos, el resultado se reduce en 25% y se redondea.

Ejemplo: Una duración máxima de 24 meses corresponde a 26 puntos (50 – 24 x 1) y una duración máxima de 12 meses corresponde a 14 puntos (50 – 36 x 1). Si la duración de la indemnización está relacionada con la duración de los periodos contributivos anteriores, los resultados antes mencionados descienden a 20 puntos (26 - 25% = 19,5, que se redondea en 20) o a 11 puntos (14 – 25% = 10,5, redondeados en 11).

3.2. Duración de las prestaciones de asistencia en caso de desempleo

Ponderación sugerida: 50

Puntuación de este indicador: Duración máxima de las prestaciones del seguro de desempleo y duración de la asistencia en caso de desempleo reservada a los desempleados que llegan al final de su derecho a las prestaciones de desempleo y otorgada tras el examen de los ingresos

del hogar (con excepción de las prestaciones generales de asistencia social). Esto significa que se debe sumar las dos duraciones, la del seguro de desempleo y la de la asistencia en caso de desempleo. Una duración igual o superior a 48 meses se califica con 50 puntos. Por debajo de los 48 meses, se deduce 1 punto mes. Si el periodo de indemnización está relacionado con la duración del periodo de trabajo contributivo previo, el resultado se reduce en 25% y se redondea.

Ejemplo: Una duración máxima de 24 meses equivale a 26 puntos (50 – 24 x 1) y una duración máxima de 12 meses a 14 puntos (50 – 36 x 1). Si el periodo de indemnización se relaciona con los periodos de trabajo contributivo anteriores, los resultados mencionados descienden a 20 (26 – 25% = 19,5, que se redondea en 20) o a 11 (14 – 25% = 10,5, que se redondea en 11).

4. Nivel de las prestaciones de desempleo

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

El nivel de las prestaciones es un parámetro típico usado en el campo de la idoneidad de las prestaciones sociales. El nivel se mide por medio de cálculos de la tasa de sustitución en porcentaje del salario perdido. Esto permite las comparaciones entre distintos países y distintas épocas.

Como ya se mencionó, el seguro de desempleo ofrece una cobertura contra el riesgo de pérdida de ingresos y busca compensar esta pérdida hasta cierto nivel. El nivel de prestaciones está expresado en porcentaje del último salario. La cuantía de las prestaciones es frecuentemente limitada a un máximo.

Esta tasa puede aumentar o disminuir con el tiempo (prestaciones regresivas) o depender de la situación familiar del beneficiario (una cuantía más elevada para quienes tienen personas a cargo).

Por último, en la mayoría de los países, el derecho a las prestaciones de desempleo se otorga durante un periodo limitado. Al final de este periodo, se habla entonces de terminación de derecho a las prestaciones de desempleo. Sistemas de asistencia social, sean específicos (asistencia en caso de desempleo) o generales (asistencia social) toman el relevo. Las prestaciones de asistencia sólo se otorgan bajo ciertas condiciones, a menudo con una comprobación de los recursos del beneficiario. En general, las prestaciones de asistencia social son montos únicos y su propósito es garantizar un ingreso mínimo para cubrir los gastos esenciales y las necesidades diarias. A veces se completan con prestaciones en especie (como respaldo financiero para los costos de vivienda).

Una última dificultad consiste en discernir entre montos brutos y montos netos. Los impuestos abonados por las prestaciones de desempleo o asistencia a menudo difieren de los que se aplican a los salarios. El sistema impositivo varía de un país a otro.

La medida y la comparación del nivel de prestaciones son complejas porque se deben tener en cuenta muchos parámetros, entre ellos la duración del desempleo, el tipo de familia, las tasas de interés, las prestaciones en especie y los pagos adicionales realizados por el empleador.

Los primeros tres indicadores empleados son cálculos de tasas de sustitución netas en distintos momentos del periodo de desempleo. Se trata de las tasas aplicadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ("Sistemas Impositivos y de Prestaciones: Indicadores de la OCDE") y la Comisión Europea (CE), lo cual refuerza la fiabilidad de los indicadores y la validez de las comparaciones entre países. Los países no miembros de la OCDE pueden usar sus propias fuentes para los indicadores 4.1, 4.2 y 4.3 o usar sólo los indicadores 4.4, 4.5 y 4.6. En dicho caso, la ponderación de los indicadores 4.4, 4.5 y 4.6 deben multiplicarse por dos.

Los dos indicadores siguientes son más sencillos, se basan en una comparación entre el monto bruto de las prestaciones efectivamente abonadas en dos escenarios de duración del desempleo y usan el salario medio.

El último indicador mide el riesgo de pobreza de los desempleados.

Estos indicadores tienen en cuenta todos los tipos de prestaciones, a saber, en función de la duración del desempleo: prestaciones del seguro de desempleo, prestaciones de asistencia en caso de desempleo, prestaciones de asistencia social o una combinación de todos estos tipos de prestaciones.

Indicadores

4.1. Tasa de sustitución de las prestaciones al principio del periodo de desempleo

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Cálculo de la tasa de sustitución neta de la prestación de desempleo al comienzo del periodo de desempleo. Esta tasa corresponde a la media de las tasas de sustitución para 12 tipos de familia y 3 niveles de ingresos (67%, 100% y 150% del salario medio). Una tasa de sustitución neta igual o superior a 90% representa 20 puntos. Se deduce un punto por cada 3% por debajo de 90%.

Ejemplo: Una tasa de sustitución neta de 60% corresponde a 10 puntos (20 –10).

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre prestaciones y salarios.

4.2. Tasa de sustitución media de las prestaciones en un periodo de 5 años de desempleo

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Cálculo de la tasa de sustitución media neta de las prestaciones en un periodo de 60 meses de desempleo. Esta tasa corresponde a la media de las tasas para

8 tipos de familia y dos niveles de ingresos (67% y 100% del salario medio). Una tasa de sustitución neta igual o superior a 75% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 3% por debajo de esta cifra.

Ejemplo: Una tasa de sustitución neta de 50% equivale a 12 puntos (20 - 8).

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre prestaciones y salarios.

4.3. Tasa de sustitución de las prestaciones tras 5 años de desempleo

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Cálculo de la tasa de sustitución neta de las prestaciones tras un periodo de 60 meses de desempleo. Esta tasa corresponde a la media de las tasas de sustitución para 12 tipos de familia y 3 niveles de ingresos (67%, 100% y 150% del salario medio). Una tasa de sustitución neta igual o superior a 60% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 5% por debajo de dicha tasa de sustitución.
Ejemplo: Una tasa de sustitución neta de 40% corresponde a 6 puntos (10 – 4).

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre prestaciones y salarios.

4.4. Tasa media real de las prestaciones de desempleo en comparación con el salario medio durante el primer año de desempleo

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Cuantía media bruta de las prestaciones de desempleo efectivamente atribuidas a la persona desempleada durante un año como máximo, expresada en porcentaje de la cuantía bruta de su salario medio. Una tasa de sustitución neta igual o superior a 75% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada disminución de 3% en dicha tasa de sustitución.

Ejemplo: Una tasa media efectiva de 55% equivale a 14 puntos (20-6).

4.5. Tasa media real de las prestaciones de desempleo o asistencia en comparación con el salario medio tras 5 años de desempleo

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Cuantía media bruta de las prestaciones de desempleo, incluidas las eventuales ayudas adicionales concedidas efectivamente a la persona que ha estado desempleada durante 60 meses, expresada en porcentaje de la cuantía bruta del salario medio del empleado. Una tasa de sustitución neta igual o superior a 60% equivale a 10 puntos. Se deduce un punto por cada tramo de 5% por debajo de la tasa de sustitución de 60%.

Ejemplo: Una tasa media efectiva de 45% equivale 7 puntos (10 – 3).

4.6. Tasa de riesgo de pobreza de los desempleados

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Proporción de desempleados mayores de 18 años con ingresos inferiores a 60% de la media nacional. Un resultado correspondiente a la tasa media de pobreza de la UE se califica con 10 puntos. Se agrega un punto por cada diferencia de 5% por debajo de esa media. Se deduce un punto por cada 5% por encima de esa media.

Ejemplo: Sabiendo que la tasa media de pobreza de los desempleados en la Unión Europea fue de 47% en 2012, una tasa de pobreza de 34% en el país estudiado se sitúa 28% por debajo de la media de la UE y corresponde a 15 puntos (10 + 5 x 1). Una tasa de pobreza de 52% es 11% superior a la tasa de la UE y equivale 8 puntos (10 – 2 x 1).

5. Condiciones de elegibilidad

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

Todos los sistemas de seguro de desempleo imponen condiciones que deben cumplirse para recibir las prestaciones: la obligación de buscar activamente un empleo, de aceptar ofertas de empleo adaptadas o de participar en programas del mercado laboral activos. Se llevan a cabo controles para determinar si se cumplen estas condiciones. Se aplican sanciones en caso de inobservancia de estas obligaciones.

El objetivo de estos mecanismos es compensar el potencial efecto de desincentivación de las prestaciones de desempleo y reducir posibles abusos del sistema. Estos mecanismos de incentivación forman parte de la segunda función de los regímenes de seguro de desempleo: fomentar el regreso al empleo, función que debe tenerse en cuenta al evaluar la idoneidad.

El parámetro evalúa la rigidez de las condiciones, controles y sanciones, que difieren de un país a otro. La evaluación de este parámetro tiene por objeto considerar la relativa rigidez de un sistema de seguro de desempleo y realizar comparaciones entre países. Por lo tanto, no se trata de un juicio de valor.

Los indicadores empleados se basan en el trabajo de la OCDE, que diseñó esta herramienta de comparación basada en 9 indicadores e inspirada en un modelo similar creado por el Ministerio de Finanzas de Dinamarca. La utilización de un instrumento que ya se ha empleado varias veces refuerza la fiabilidad de los indicadores usados y la validez de las comparaciones entre países. Para simplificar la evaluación, sólo se han seleccionado 3 indicadores principales y se han completado con un indicador adicional que representa un aspecto que está ausente en el modelo de la OCDE, a saber, la aplicación efectiva de estos mecanismos de incentivación a las actividades de las administraciones pertinentes.

El primer indicador está relacionado con la noción de desempleo voluntario y evalúa en qué medida los empleados que han renunciado tienen derecho a prestaciones.

El segundo indicador tiene que ver con la noción de rechazo de un empleo adecuado y evalúa la importancia de las sanciones aplicadas en caso de rechazo de un empleo.

El tercer indicador concierne la obligación de los desempleados de buscar activamente un empleo y evalúa la manera en que se controla esta obligación.

El cuarto indicador evalúa la aplicación efectiva de las sanciones por parte de la administración competente.

Por último, el quinto indicador evalúa la posibilidad de las personas de apelar contra las sanciones y los resultados de estas apelaciones.

Indicadores

5.1. Desempleo voluntario

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: ¿En qué medida los empleados que han dimitido tienen derecho a prestaciones? Si el derecho se deniega se anotan 20 puntos, 16 puntos si el derecho se concede después de un período de espera o sanción de al menos 14 semanas, 12 puntos si el derecho se concede después de un periodo de espera o sanción de 10 a 14 semanas, 8 puntos si el derecho se concede después de un periodo de espera o sanción de 5 a 9 semanas y 4 puntos si el derecho se concede después de un periodo de espera o sanción de 0 a 4 semanas.

Ejemplo: Si se aplica una sanción de 13 semanas a los solicitantes de prestaciones de desempleo que han renunciado, se anotan 12 puntos.

5.2. Existencia y severidad de las sanciones adecuadas

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Importancia de las sanciones (prestaciones suprimidas o reducidas) cuando un desempleado rechaza un empleo adecuado, una formación o una medida de reintegración o no responde cuando es convocado por los servicios públicos de empleo. Se anotan 20 puntos si estos hechos llevan a la exclusión sin límite temporal, 16 si el periodo de sanción definido es superior a 14 semanas, 12 puntos si es de 10 a 14 semanas, 8 puntos si es de 5 a 9 semanas y 4 puntos si es de 0 a 4 semanas.

Ejemplo: Si se aplica una sanción de 8 semanas en caso rechazo de un empleo, la calificación correspondiente es de 8 puntos.

5.3. Búsqueda activa de empleo

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Cómo se controla que el desempleado está buscando activamente un empleo? Se anotan 20 puntos si el desempleado debe demostrar con regularidad (cada semana o cada 2 semanas) que está buscando activamente un empleo, 15 puntos si el desempleado debe demostrar con regularidad (pero con menos frecuencia que cada dos semanas) que busca activamente un empleo, 10 puntos si el desempleado debe demostrar que ha respondido a una oferta de empleo transmitida por los servicios públicos de empleo, 5 puntos si debe demostrar que está buscando activamente un empleo a pedido de los servicios de empleo y 0 puntos si no debe demostrar que está buscando un empleo.

Ejemplo: Si el desempleado debe demostrar que está buscando un empleo, se anotan 15 puntos.

5.4. Uso efectivo de las sanciones

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: ¿Cuál es la relación entre el número de desempleados que han sido sancionados por uno de los motivos antes mencionados (puntos 5.1 a 5.3) y el promedio del número de personas en desempleo total que reciben prestaciones de desempleo cada año? A una relación de 20% o superior corresponden 20 puntos. Se deduce 1 punto por cada 1% por debajo de 20%.

Ejemplo: Una tasa de sanción efectiva de 12,5% corresponde a 13 puntos (20 – 7 x 1).

5.5. Posibilidad de apelar contra las sanciones

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Los puntos se atribuyen teniendo en cuenta dos elementos:

- 5 puntos si el desempleado puede apelar contra la decisión de sanción. La apelación debe someterse a un tribunal u órgano independiente de la organización que impuso la sanción;
- 15 puntos si al menos 90% de las decisiones se confirman tras la apelación. Se deducen tres puntos por cada 10% por debajo de esta tasa de 90%.

Ejemplo: Si el desempleado puede apelar contra la decisión de sanción y 66% de las decisiones se confirman tras la apelación, se califica con 11 puntos (5 + 6 (15 – 3 x 3)).

6. Servicios de empleo y programas de mercado laboral activos

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

Los regímenes de desempleo están estrechamente vinculados con los programas y servicios públicos de empleo. El objetivo de estos servicios y programas es reintegrar a los desempleados en el mercado laboral.

La idoneidad de estos servicios y programas se mide mediante diferentes indicadores.

El primer indicador mide la relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo (SPE) y el número total de empleos. Los empleadores usan distintas vías para contratar a empleados. Una de ellas consiste en comunicar las vacantes a los SPE. Cuanto mayor es el número de vacantes que reciben los SPE, mayor es la asistencia que pueden ofrecer a los solicitantes de empleo en su búsqueda de empleo.

El segundo indicador tiene el mismo objetivo pero mide la relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los SPE y el número de desempleados (solicitantes de empleo desocupados inscritos en los SPE).

El tercer y el cuarto indicador miden la proporción de solicitantes de empleo inscritos en los SPE que encuentran un empleo entre 6 y 12 meses después de su inscripción. Estos indicadores dan una idea de la eficiencia de las acciones de los SPE y los programas de mercado laboral activos. Sin embargo, estos datos deben interpretarse con mucha cautela porque el regreso al trabajo depende de varios otros factores.

El quinto indicador determina la relación entre el número de ofertas de empleo que en un plazo de cuatro semanas tras su recepción en los SPE han llevado a la contratación de un solicitante de empleo inscrito, por un lado, y el número total de ofertas de empleo comunicadas por los empleadores al SPE, por otro. Este indicador es más preciso que el anterior en cuanto a la eficiencia de las acciones del SPE para los empleadores y los solicitantes de empleo.

El sexto indicador determina la relación entre los solicitantes de empleo que han recibido una orientación por medio de los SPE durante el año y el número total de solicitantes de empleo. Este indicador permite determinar la proporción de solicitantes de empleo que han recibido un apoyo efectivo de los SPE.

El séptimo indicador determina la proporción de solicitantes de empleo que han recibido una formación por medio de los SPE o de una institución de formación competente durante el año, con respecto al número total de solicitantes de empleo. Este indicador permite determinar la proporción de solicitantes de empleo que han actualizado, mejorado o renovado sus cualificaciones.

Por último, sabiendo que para los desempleados de larga duración, es importante beneficiar de programas específicos que faciliten su reintegración, el octavo indicador mide la proporción de desempleados de larga duración que participan en un programa de mercado laboral activo.

Indicadores

6.1. Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo (SPE) y el número total de empleos

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: El número total de oportunidades de empleo durante un período determinado (nuevos empleos o empleos ya existentes que quedan vacantes debido a partidas) es un indicador que no suele registrarse o medirse de modo sistemático. A falta de datos fiables, es difícil medir la proporción de vacantes comunicadas a los SPE. Por eso el indicador compara el número total de ofertas de empleo recibidas por los SPE en un año con el número total de empleos en ese mismo año (o en el último del que se dispongan datos). Una relación de 20% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de 20%.

Ejemplo: Una relación de 13% corresponde a 7 puntos (10 – 3).

6.2. Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo (SPE) y el número de desempleados

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: El indicador calcula el número total de ofertas de empleo recibidas por los SPE en un período determinado con el número de desempleados: (número de ofertas de empleo / número de desempleados) x 1000.

Una relación de 40% (400/1000) corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 4% por debajo de 40%.

Ejemplo: Una relación de 26% corresponde a 7 puntos (10 – 3).

NB: Este es un indicador adicional o sustitutivo en caso de que no haya datos disponibles para 6.1. La ventaja de este indicador es que se mide en la Unión Europea, lo cual refuerza su fiabilidad y facilita las comparaciones. Sin embargo, depende directamente de la tasa de desempleo que, al subir o bajar, modifica la puntuación.

6.3. Proporción de solicitantes de empleo que encuentran un empleo en un plazo de 12 meses

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Proporción de los solicitantes de empleo que encuentran un empleo en los 12 meses después de su inscripción con respecto al número total de solicitantes de empleo. Una proporción de 80% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 5% por debajo de esa proporción.

Ejemplo: Una proporción de 57% corresponde a 6 puntos (10 – 4).

6.4. Proporción de solicitantes de empleo de larga duración que encuentran un empleo en un plazo de 12 meses

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Proporción de solicitantes de empleo que han estado desempleados durante al menos 12 meses y que encuentran un empleo en un plazo de 12 meses con respecto al número total de solicitantes de empleo. Una proporción de 20% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de esa proporción.

Ejemplo: Una proporción de 10% corresponde a 5 puntos (10 – 5).

6.5. Proporción de ofertas de empleo que desembocan en un empleo en 4 semanas

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Proporción de ofertas de empleo que en un plazo de cuatro semanas tras su recepción en los SPE resultan en la contratación de un solicitante de empleo inscrito, con respecto al número total de ofertas de empleo transmitidas a los SPE por los empleadores. Una proporción de 90% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 5% por debajo de 90%.

Ejemplo: Una proporción de 62% corresponde a 5 puntos (10 – 5).

6.6. Proporción de solicitantes de empleo que reciben asistencia de los SPE

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Proporción de solicitantes de empleo que han recibido de los SPE al menos una medida de apoyo o asistencia (aparte de su inscripción en calidad de solicitantes de empleo) con respecto al número total de solicitantes de empleo. Una proporción de 90% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 5% por debajo de 90%.

Ejemplo: Una proporción de 78% corresponde a 8 puntos (10 – 2).

6.7. Proporción de solicitantes de empleo que siguen una formación

Ponderación sugerida: 10

Puntuación de este indicador: Proporción de solicitantes de empleo que han recibido una formación (formación preliminar, formación en un centro de formación, formación en una empresa, regreso a la escuela) por medio de los SPE o de la institución de formación, durante el año, con respecto al número total de solicitantes de empleo. Una proporción de 20% corresponde a 10 puntos. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de esa cifra.

Ejemplo: Una proporción de 13% corresponde a 7 puntos (10 – 3).

6.8. Proporción de desempleados de larga duración que participan en programas de mercado laboral activos

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Proporción de desempleados de larga duración (inscritos durante al menos un año) que participan en programas de mercado laboral activos. Se calcula el número de personas participantes en programas de mercado laboral activos que eran desempleados de larga duración, dividido por el número de desempleados de larga duración más el número de personas en programas de mercado laboral activos que solían ser desempleados de larga duración. Una proporción de 40% corresponde a 20 puntos. Se deduce un punto por cada 2% por debajo de esa cifra.

Ejemplo: Una proporción de 17% corresponde a 9 puntos (20 – 11).

7. Tasa de desempleo

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

Diversos factores influyen en las tasas de desempleo, entre ellos la situación económica, la evolución demográfica, la evolución tecnológica y las distintas políticas, como las políticas educativas, económicas, sociales y de empleo.

Por lo tanto, las tasas de desempleo son indicadores de la idoneidad de un sistema. En el caso de los jóvenes, es preferible la proporción de desempleados (que compara el número de jóvenes desempleados con la población total de la misma edad y no con la población activa de la misma edad) a la tasa de desempleo porque tiene en cuenta el número de jóvenes que aún están siguiendo una formación.

A fin de tener un panorama completo, es necesario considerar igualmente la proporción de beneficiarios de prestaciones de invalidez porque el desempleo y la invalidez a veces están relacionados. Habida cuenta de las grandes diferencias en las condiciones de elegibilidad para las prestaciones de invalidez y su supervisión, esta proporción incide en la tasa de desempleo.

Indicadores

7.1. Tasa total de desempleo

Ponderación sugerida: 40

Puntuación de este indicador: Tasa de desempleo armonizada basada en la definición recomendada por la OIT para la población de entre 15 y 74 de edad. Una tasa de desempleo de 8% equivale a 20 puntos. Por cada 5% por debajo de la media mencionada se agregan 2 puntos adicionales. Por cada 5% por encima de la media se sustrae 1 punto.

Ejemplo: Una tasa media de desempleo de 5,3% corresponde a una tasa de 34% por debajo de la tasa media de 8%, lo cual equivale a 32 puntos (20 – 6 x 2). Una tasa media de desempleo de 8,4% es 5% más elevada que la tasa media, lo cual equivale a 19 puntos (20 – 1 x 1).

7.2. Tasa de desempleo juvenil

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: La tasa de desempleo armonizada calculada sobre la base de las definiciones recomendadas por la OIT para la población de entre 15 y 24 años de edad. La proporción calcula el número de desempleados con respecto a la población total de la misma edad (mientras que la tasa compara el número de desempleados con respecto a la población activa de la misma edad). Una tasa de desempleo de 10% corresponde a 10 puntos. Por cada 5% por debajo de la media mencionada se añade 1 punto. Por cada 5% por encima de la media se sustrae 1 punto.

Ejemplo: Una tasa de desempleo juvenil de 7,3% se encuentra 27% por debajo de la media y equivale a 15 puntos (10 + 5 x 1). Una tasa media de desempleo de 12% se encuentra 20% por encima de la media y equivale a 6 puntos (10 – 4 x 1).

7.3. Tasa de desempleo de larga duración

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: La tasa de desempleo armonizada calculada sobre la base de la definición recomendada por la OIT para las personas que han estado desempleadas durante al menos 12 meses. Una tasa de desempleo de 4% corresponde a 10 puntos. Por cada 10% por debajo de la media se añade 1 punto. Por cada 10% por encima de la media se sustrae 1 punto.

Ejemplo: Una tasa media de desempleo de larga duración de 2,8% se sitúa 30% por debajo de la tasa media y equivale a 13 puntos (10 + 3 x 1). Una tasa media de desempleo de 6,7% se sitúa 67% por encima de la tasa media, lo cual equivale a 4 puntos (10 – 6 x 1).

7.4. Tasa de beneficiarios de prestaciones de invalidez

Un análisis estadístico muestra que existe una correlación entre las tasas de desempleo y las tasas de invalidez de acuerdo con la reglamentación o las prácticas administrativas de los distintos países. Ciertos países tienen una tasa de desempleo muy baja y una muy alta proporción de beneficiarios de prestaciones de invalidez, mientras que en otros países sucede lo contrario.

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Estimación del número de personas que reciben prestaciones de invalidez (regímenes de prestaciones de invalidez con o sin cotizaciones, regímenes específicos de jubilación anticipada para discapacitados, prestaciones para enfermedades de larga duración, etc.) como porcentaje de la población de entre 20 y 64 años de edad. Una tasa de 6% corresponde a 10 puntos. Por cada 5% por debajo de la tasa de 6% se anotan 2 puntos. Por cada 5% por encima de esta tasa se sustrae 1 punto.

Ejemplo: Una tasa de 4,5% de beneficiarios de prestaciones de invalidez se ubica 25% por debajo de la tasa media y equivale a 20 puntos (10 + 5 x 2). Una tasa 8,6% de beneficiarios de prestaciones de invalidez se sitúa 43% por encima de la media y equivale a 2 puntos (10 – 8 x 1).

8. Administración

Importancia del parámetro y de los indicadores empleados

Este parámetro refleja el hecho de que si las prestaciones pueden obtenerse con facilidad (por ejemplo si el tiempo para la atribución y el pago de las prestaciones es corto y no es preciso rellenar muchos formularios) el sistema debe considerarse más adecuado. Esta idoneidad administrativa se juzga mediante varios criterios que tienden a evaluar si ciertas medidas resultan en una mayor idoneidad. Un indicador también evalúa si se toman medidas para evitar el fraude y los gastos incorrectos.

Indicadores

8.1. Tiempo de procesamiento de la primera solicitud de prestaciones de desempleo

Ponderación sugerida: 30

Puntuación de este indicador: Tiempo entre la recepción de la solicitud de prestaciones y la decisión, medido en función del tiempo tomado para al menos el 95% de las decisiones totales. Si al menos 95% de las decisiones se toman en menos de tres días se anotan 30 puntos, 25 puntos si se toman en los 7 días siguientes, 20 puntos si se toman en los 14 días, 15 puntos si se toman en los 21 días, 10 puntos si se toman en los 30 días y 5 si se toman en un plazo de 60 días.

Ejemplo: Si al menos 95% de las decisiones se toman en un plazo de 10 días, se anotan 20 puntos.

8.2. Regularidad de los pagos

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: La proporción de prestaciones abonadas dentro de los tres días hábiles tras la fecha de vencimiento (por ejemplo, el último día del mes) con respecto al total de las prestaciones suministradas. Una proporción de 95% o más recibe 20 puntos. Se deduce un punto por cada 1% por debajo de esa cifra.

Ejemplo: Si 88% de las prestaciones se abonan a más tardar tres días después de la fecha de vencimiento, se anotan 13 puntos (20 – 7).

8.3. Formalidades administrativas

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: Se consideran 3 elementos:

- si la solicitud de prestaciones puede remitirse por vía electrónica, se anotan 5 puntos;

- si la inscripción en tanto que solicitante de empleo puede realizarse por vía electrónica, se anotan 5 puntos;
- si no son necesarios más de 3 documentos para realizar la inscripción o enviar la solicitud, se anotan 10 puntos; se deduce 1 punto por cada documento adicional solicitado.

Ejemplo: Si la inscripción como solicitante de empleo puede realizarse por vía electrónica pero las prestaciones sólo pueden solicitarse con formularios impresos y se necesitan seis documentos, esto equivale a 12 puntos (5 + 0 + 7 (10 – 3)).

8.4. Lucha contra el fraude

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: En qué medida se evitan los pagos incorrectos por causa de fraude o abuso:

- se atribuyen 10 puntos si el cúmulo de las prestaciones de desempleo con los ingresos de un empleo remunerado se verifica sistemáticamente y 5 puntos si el control es ocasional;
- se atribuyen 6 puntos si el cúmulo de las prestaciones de desempleo con los ingresos de un empleo independiente se verifica sistemáticamente y 3 puntos si el control es ocasional;
- se atribuyen 4 puntos si el cúmulo de las prestaciones de desempleo con prestaciones de invalidez se verifica sistemáticamente y 2 puntos si el control es ocasional.

Ejemplo: Si el cúmulo de las prestaciones con los ingresos de un empleo remunerado o independiente se verifica ocasionalmente y el cúmulo con las prestaciones de invalidez (ocupacional) se verifica sistemáticamente, esto equivale a 12 puntos (5 + 3 + 4).

8.5. Índice de satisfacción de los clientes

Ponderación sugerida: 20

Puntuación de este indicador: ¿Cuál es el índice de satisfacción de los clientes con los servicios prestados por el personal? Se consideran dos elementos:

- se atribuyen 5 puntos si se organizan encuestas de satisfacción de los clientes al menos una vez cada dos años;
- se atribuyen 15 puntos si el porcentaje de clientes satisfechos o muy satisfechos es de 90% o más. Se deduce un punto por cada 3% por debajo de 90%.

Si se realizan varias encuestas, por ejemplo a diferentes clientes, deben combinarse los resultados.

Ejemplo: Si se organizan regularmente encuestas de satisfacción de los clientes y los índices de satisfacción son de 80%, esto corresponde a 16 puntos (5 + 11 (15 – 4)).

Resumen del modelo

El cuadro 2 presenta un resumen de los indicadores empleados en los diferentes parámetros que se usan para medir la idoneidad en el modelo de la AISS, como también las puntuaciones obtenidas en el ejemplo.

Cuadro 2. Resumen de los instrumentos de medida de la idoneidad propuestos por la AISS para las prestaciones de desempleo

Parámetro	Indicadores usados
1. Nivel de cobertura	1.1. Cobertura legal de los empleados
	1.2. Condiciones de acceso a las prestaciones de desempleo
	1.3. Cobertura de categorías específicas: solicitantes de un primer empleo, trabajadores independientes, empleados públicos, trabajadores migrantes
	1.4. Cobertura efectiva de los desempleados*
2. Tipo de prestaciones	2.1. Prestaciones de desempleo parcial
	2.2. Cobertura efectiva de los desempleados
	2.3. Prestaciones específicas para desempleados mayores
3. Duración del derecho a las prestaciones de desempleo	3.1. Duración de las prestaciones del seguro de desempleo
	3.2 Duración de las prestaciones de asistencia en caso de desempleo
4. Nivel de las prestaciones de desempleo	4.1. Tasa de sustitución de las prestaciones al principio del periodo de desempleo*
	4.2. Tasa de sustitución media de las prestaciones en un periodo de 5 años de desempleo*
	4.3. Tasa de sustitución de las prestaciones tras 5 años de desempleo*
	4.4. Tasa media real de las prestaciones de desempleo en comparación con el salario medio durante el primer año de desempleo
	4.5. Tasa media real de las prestaciones de desempleo o asistencia en comparación con el salario medio tras 5 años de desempleo
	4.6. Tasa de riesgo de pobreza de los desempleados*
5. Condiciones de elegibilidad	5.1. Desempleo voluntario*
	5.2. Existencia y severidad de las sanciones adecuadas*
	5.3. Búsqueda activa de empleo*
	5.4. Uso efectivo de las sanciones
	5.5. Posibilidad de apelar contra las sanciones
6. Servicios de empleo y programas de mercado laboral activos	6.1. Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo (SPE) y el número total de empleos
	6.2. Relación entre el número de ofertas de empleo recibidas por los servicios públicos de empleo (SPE) y el número de desempleados*
	6.3. Proporción de solicitantes de empleo que encuentran un empleo en un plazo de 12 meses
	6.4. Proporción de solicitantes de empleo de larga duración que encuentran un empleo en un plazo de 12 meses
	6.5. Proporción de ofertas de empleo que desembocan en un empleo en 4 semanas
	6.6. Proporción de solicitantes de empleo que reciben asistencia de los SPE
	6.7. Proporción de solicitantes de empleo que siguen una formación
	6.8. Proporción de desempleados de larga duración que participan en programas de mercado laboral activos *

7. Tasa de desempleo	7.1. Tasa total de desempleo* 7.2. Tasa de desempleo juvenil* 7.3. Tasa de desempleo de larga duración* 7.4. Tasa de beneficiarios de prestaciones de invalidez
8. Administración	8.1. Tiempo de procesamiento de la primera solicitud de prestaciones de desempleo 8.2. Regularidad de los pagos 8.3. Formalidades administrativas 8.4. Lucha contra el fraude 8.5. Índice de satisfacción de los clientes

* Indicadores que ya existen y son utilizados por órganos internacionales.

Referencias

AISS. 2016. *Directrices de la AISS sobre la promoción del empleo sostenible.* Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Comisión Europea. 2012. *Employment and social developments in Europe 2012.* Bruselas.

Comisión Europea. 2014. *Compendium of selected main and context indicators*. Bruselas.

Esser, I. y otros. 2013. *Unemployment benefits in EU Member States.* Bruselas, Comisión Europea.

Hurley, J. 2010. *Financing and operating active labour market programmes during the crisis.* Dublín, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

Immervoll, H. 2012. *Reforms of the benefit system to make work pay: Options and priorities in a weak labour market* (Thematic Review Seminar on "Tackling long-term unemployment – Effective strategies and tools to address long-term unemployment", 8 de noviembre). Bruselas, Comisión Europea.

Langenbucher, K. 2015. *How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries* (OECD Social, employment and migration working paper, núm. 166). París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Matsaganis, M.; Ozdemir, E.; Ward, T. 2014. *The coverage rate of social benefits.* Bruselas, Comisión Europea.

MISSOC. Varios años. *MISSOC comparative tables database*. Bruselas, Sistema de Información Mutua sobre Protección Social. También disponible en francés.

OCDE. 2010. *Sickness, disability and work review*. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

OCDE. 2015. *Tax and benefit systems: OECD indicators*. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. También disponible en francés.

Oficina Nacional del Empleo. 2013. *Rapport annuel 2013*. Bruselas.

OIT. 2011. *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa: discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2012. *Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Stovicek, K.; Turini, A. 2012. *Benchmarking unemployment benefit systems.* Bruselas, Comisión Europea.

Unión Europea. 2015. *2014 Social Protection Performance Monitor (SPPM) dashboard results.* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Venn, D. 2012. *Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries* (working paper, núm. 131), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Agradecimientos

También fueron consultados, o han proporcionado una contribución, y se agradece a:

- Tom Bevers, Presidente, Comité de Empleo de la Unión Europea (EMCO);
- Jan Van Thuyne y Valérie Gilbert, miembros representantes de la Bélgica al Comité de Empleo de la Unión Europea (EMCO);
- Fons Leroy, Presidente, Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

Promoting excellence in social security
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale
Promoviendo la excelencia en la seguridad social
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit
За повышение стандартов в социальном обеспечении
促进卓越的社会保障
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي