



PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE  
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES  
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Seguro de cesantía: propuestas para una reforma

**FERNANDO COLOMA**

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC





TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Seguro de cesantía: propuestas para una reforma

**FERNANDO COLOMA**

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC



# Seguro de cesantía: propuestas para una reforma<sup>1</sup>

**FERNANDO COLOMA**

Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas UC

Uno de los temas que se está evaluando actualmente en círculos de gobierno es la posibilidad de introducir algunas modificaciones al sistema de seguro de cesantía, con miras básicamente a ampliar su cobertura y a facilitar el acceso al Fondo de Cesantía Solidario, esto último, como reacción a la gran cantidad de recursos que este Fondo ha ido acumulando. El objetivo de este artículo es dar una opinión sobre algunas de las propuestas de modificación que extraoficialmente circulan y que guardan estrecha relación con lo sugerido en el Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios<sup>2</sup> del Seguro de Cesantía (año 2006), y presentar, a su vez, una propuesta propia al respecto

## Antecedentes generales

En octubre del año 2002 se implementó en Chile un esquema de seguro de cesantía que, en rigor, no es un esquema de seguro puro, sino que básicamente uno de ahorro forzoso complementado con un seguro (financiado por un Fondo de Cesantía Solidario) para aquellos desocupados que hubieran tenido un contrato de carácter indefinido y que cumplieran con una serie de

requisitos, estando en la práctica este seguro circunscrito a las personas de menores ingresos. El esquema diseñado en el 2002 establece un régimen de funcionamiento diferente para los asalariados contratados bajo la modalidad de contrato indefinido y para los a plazo fijo o por obra o faena.

Para los contratos indefinidos se estableció una cuenta de ahorro individual obligatoria (CIC), que acumula mes a mes el aporte de un 1,6% de la remuneración imponible que hace el empleador<sup>3</sup> y el aporte de un 0,6% que hace el trabajador. Al mismo tiempo, el empleador debe cotizar un 0,8% de la remuneración mensual para el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), fondo al que también contribuye el Estado con una cifra que en régimen debiera corresponder a unos US 12 millones al año. Estas cotizaciones deben enterarse durante un período máximo de once años en cada relación laboral. Para los contratos a plazo fijo u obra o faena, en cambio, el empleador debe cotizar un 3% de la remuneración imponible a la cuenta de ahorro individual obligatoria del trabajador, no habiendo para este tipo de trabajadores cotización al FCS, pues ellos no pueden participar de sus beneficios.

1 Agradezco los comentarios de Bernardita Vial, académica del Instituto de Economía, FACEA UC, Andrés Concha, Secretario General de la SOFOFA, y Zarko Luksic, Subsecretario del Trabajo.

2 La ley que establece un seguro de desempleo crea una Comisión de Usuarios, la que tiene como función conocer los criterios y procedimientos empleados por la Sociedad Administradora de los fondos de cesantía. La Comisión emite cada año, dentro de los dos meses siguientes a la realización de la junta anual de accionistas de la Sociedad Administradora, un informe que contiene los resultados y conclusiones de sus observaciones. La Comisión de Usuarios está compuesta por: tres representantes de los empleadores, cotizantes del Seguro de Cesantía, designados por la organización empresarial de mayor representatividad del país, tres representantes de los trabajadores, cotizantes del Seguro de Cesantía, designados por la organización de trabajadores de mayor representatividad del país, y un académico, quien preside la Comisión.

3 La remuneración imponible tiene un tope de 90 UF.

## Operación del sistema

El sistema opera cuando el trabajador pierde su trabajo, ya sea por causa voluntaria (renuncia) o involuntaria (despido). En los contratos a tiempo indefinido, al perder su empleo, el trabajador tiene derecho a retirar giros mensuales de su cuenta individual (CIC), siempre y cuando tenga acreditadas doce o más cotizaciones en forma continua o discontinua; los montos acumulados en la cuenta individual se reparten en el mismo número de pagos como años haya aportado el trabajador<sup>4</sup>. En el caso en que el trabajador haya sido despedido por necesidades de la empresa, y tenga al menos doce cotizaciones continuas, tendrá derecho a optar a un aporte complementario del FCS, el cual asegura montos mínimos de retiro.

Los trabajadores con contrato a tiempo indefinido que soliciten acceso al FCS tendrán los siguientes toques máximos y mínimos de salarios<sup>5</sup>, y las siguientes tasas de reemplazo si sus salarios estaban entre \$275.188 y \$143.096<sup>6</sup> mientras trabajaban:

Mes	Tasa de reemplazo actual	Máximos	Mínimos
1	50	\$137.594	\$71.548
2	45	\$123.834	\$59.440
3	40	\$110.075	\$50.635
4	35	\$96.135	\$42.379
5	30	\$82.556	\$33.023
<b>Promedio</b>	<b>40</b>		

El trabajador que se acoge al FCS tiene asegurada una trayectoria de beneficios durante los 5 primeros meses de desempleo, acorde a la tasa de reemplazo descrita en esta tabla y en condiciones que los fondos acumulados en su CIC son los que primero se utilizan. Este mecanismo de retiros decrecientes trata de inhibir los incentivos de los desempleados a mantenerse en esa condición, y los limitados montos de ingreso que el sistema asegura se traducen en la práctica en que éste sea un sistema que protege prioritariamente a los trabajadores con contrato indefinido de menores ingresos. Asimismo, una persona puede acceder al FCS un máximo de dos veces cada cinco años.

En los contratos a plazo fijo, obra o faena, el trabajador tendrá derecho a retirar los recursos acumulados en su cuenta individual en un solo giro, al acreditar seis meses de cotizaciones continuas o discontinuas, y, como ya se ha dicho, no tiene acceso al FCS.

## Resultados del sistema y el diagnóstico de la Comisión de Usuarios<sup>7</sup>

A diciembre del 2006 más de cuatro millones y medio de trabajadores estaban afiliados al Seguro de Cesantía, mientras que un total de 2.631.000 trabajadores se encontraba cotizando. Asimismo, de los trabajadores con contrato vigente al momento de la partida del nuevo sistema de seguro (octubre 2002), esto es, de aquéllos que no tenían obligatoriedad de adscribirse al sistema, sólo una fracción pequeña se ha afiliado voluntariamente, estimándose a diciembre del 2006 que

4 Para el caso de trabajadores que tengan derecho a más de un giro, el monto del primero de éstos se determina dividiendo el saldo acumulado de la CIC por un determinado factor (1,9 si tiene derecho a 2 giros; 2,7 si tiene derecho a 3 giros; 3,4 si tiene derecho a 4 giros; y 4 si tiene derecho a 5 giros). El monto del segundo, tercero y cuarto giro, corresponderá a un 90%, 80% y 70% respectivamente del monto del primer giro; el monto del quinto giro corresponde al saldo pendiente en la CIC.

5 Estos toques se reajustan el 1 de febrero de cada año y de acuerdo a la variación del IPC.

6 Para salarios mayores a \$275.188, la tasa de reemplazo efectiva promedio será menor a un 40%, y para salarios menores a \$143.096, la tasa de reemplazo efectiva promedio será mayor a un 40%. Asimismo, cabe señalar que con el reajuste del salario mínimo en julio del 2007 -que elevó este salario hasta \$144.000-, el límite inferior de la tabla no es directamente aplicable, porque el 50% de \$144.000 es \$72.000.

7 La información estadística y la referida a los problemas que se visualizan se obtuvo del Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, año 2006.

cerca de 500.000 trabajadores en posición de participar del sistema todavía no lo ha hecho<sup>8</sup>.

En los inicios del sistema, la mayor parte de los cotizantes tenían un contrato a plazo fijo o por obra o faena. Con el paso del tiempo y frente al cambio de empleo de trabajadores con menor rotación, una fracción creciente de trabajadores con contratos indefinidos cotiza en el sistema; a diciembre del 2006 un 55% de los cotizantes tiene un contrato indefinido. En lo referido a la frecuencia de las cotizaciones continuas, se observa –a diciembre del 2006– que el 17% de los cotizantes con contrato a plazo fijo tiene al menos 12 cotizaciones continuas desde la afiliación o desde el último beneficio, y que el 68% de los cotizantes con contrato a plazo indefinido tiene al menos 12 cotizaciones continuas desde la afiliación o desde el último beneficio<sup>9</sup>.

En cuanto a la descomposición por sector económico, han ido creciendo relativamente los sectores de enseñanza, servicios sociales y de salud, la explotación de minas y canteras, y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y se ha ido reduciendo la participación de sectores caracterizados por empleos de menor duración como la agricultura y la construcción.

El Cuadro 1 presenta algunas de las características de los cotizantes.

En él se observa que cerca de dos tercios de los afiliados son hombres y que la participación de las mujeres ha aumentado moderadamente a través del tiempo. Por grupo etáreo, destaca el aumento en participación de los jóvenes entre 18 y 30 años.

En lo correspondiente a la remuneración imponible, cerca de dos tercios de los trabajadores cotizan a diciembre del 2006 por una renta imponible inferior a los \$300.000 mensuales, mientras que en el 2002 casi un 90% de ellos se encontraban en ese tramo, cambio este último que en parte responde a la mayor incidencia relativa de los con contratos indefinidos, cuyas rentas son mayores que el promedio, tal como lo muestra el Cuadro 2.

La remuneración promedio de los que cotizan y tienen contrato a plazo fijo es de \$238.437 en el 2006 y la de los que tienen contrato indefinido es de \$360.071<sup>10</sup>.

En materia de los beneficios y prestaciones monetarias que ha dado el Seguro de Cesantía a través del tiempo, se aprecia que el número y montos de los beneficios en dinero se han ido elevando, pues han aumentado tanto los afiliados como la acumulación de fondos en las CIC.

Desde sus inicios, el sistema ya ha aceptado sobre dos millones de solicitudes de beneficios, habiendo alrededor de un 36% de los trabajadores que los ha solicitado por más de una vez. La mayor parte de las solicitudes – sobre el 80%– han sido otorgadas a trabajadores con contratos a plazo fijo o por obra o faena; la rotación de estos trabajadores es tan alta – sobre un 70% de ellos dura 6 meses o menos– que alrededor de un 40% retira sus fondos aún cuando ya tiene un nuevo contrato.

Como muestra el Cuadro 3.1, una fracción muy pequeña de los trabajadores accede al Fondo Solidario: del total de solicitudes que se han cursado, sólo un 2.4%

8 Este número surge de comparar el total de asalariados privados con contrato –según la Casen 2006– con el de los cotizantes del Seguro de Cesantía a diciembre del 2006.

9 Esta última evidencia no significa que un 68% de los trabajadores con contrato indefinido –que cotizaba al seguro a diciembre del 2006– tenía una duración del empleo mayor a un año, porque dentro de este grupo también están considerados aquellos que se cambiaron de un empleo indefinido a otro, sin mediar un período intermedio de interrupción de las cotizaciones. De hecho, de acuerdo a información a junio del 2007, del total de contratos indefinidos vigentes a esa fecha, un 51% tenía una duración mayor a los 11 meses.

10 Cabe destacar, sin embargo, que la remuneración promedio efectiva es más alta, porque los trabajadores cuyas rentas imponibles superan las 90 UF cotizan sólo por ese monto.

**Cuadro 1. Características de los cotizantes**  
(a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Por sexo</b>					
Hombre	70.3	68.6	67.5	66.7	64.8
Mujer	29.1	30.7	31.4	32.0	32.7
Sin información	0.6	0.7	1.0	1.3	2.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Por tramos de edad</b>					
Entre 18 y 30 años	31.1	32.2	34.7	36.5	37.8
Entre 31 y 40 años	30.9	31.4	30.6	30.0	29.0
Entre 41 y 50 años	23.4	22.9	21.9	21.2	20.5
Entre 51 y 60 años	10.4	9.8	9.1	8.7	8.2
60 y más años	4.2	3.7	3.6	3.6	4.4
Sin información	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Por tramo de remuneración imponible mensual</b>					
Menos de \$150.000/mes	55.7	43.3	32.5	27.8	23.8
150 mil – 200 mil	17.8	19.4	23.6	22.2	21.5
200 mil – 300 mil	14.2	17.4	19.1	20.3	21.5
300 mil – 400 mil	5.4	7.6	8.9	10.1	11.3
400 mil – 500 mil	2.4	4.0	4.9	5.9	6.5
500 mil – 600 mil	1.3	2.3	2.8	3.5	2.6
600 mil – 700 mil	0.8	1.4	1.7	2.3	2.6
700 mil – 800 mil	0.5	0.9	1.2	1.5	1.8
Más de 800 mil	1.9	3.8	5.3	6.5	8.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: AFC

de ellas fueron otorgadas con dineros de este Fondo, habiendo pasado este porcentaje desde un 0,1% el 2003 a un 3,1% el 2006. De esta manera, casi la totalidad de los beneficios proviene de los mismos ahorros de los trabajadores. El bajo uso del FCS tiene varias explicaciones, a decir del Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios. “Por una parte, los requisitos para acceder a su uso son difíciles de alcanzar para la mayoría de los cotizantes: se debe tener un contrato indefinido, se debe haber perdido el empleo por necesidades

de la empresa o por caso fortuito o fuerza mayor, y se debe tener al menos doce cotizaciones continuas. Estas restricciones han sido cumplidas sólo por un 24.1% de los solicitantes en promedio (Cuadro 3.2)<sup>11</sup>.

Asimismo, del total de solicitudes con derecho a acceso al Fondo Solidario, sólo en la mitad de los casos los trabajadores han optado por usarlo. Los trabajadores con mayores fondos en su cuenta individual tienden a no optar por el FCS. Hay varias razones que podrían

<sup>11</sup>En la medida que más trabajadores han ido cumpliendo con la exigencia de las 12 o más cotizaciones continuas, esta última fracción ha pasado desde un 21% en el 2003 a un 25% en el 2006.



Cuadro 2. Remuneraciones de los cotizantes según tipo de contrato  
(a diciembre de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>A plazo fijo</b>					
Menos de \$150.000/mes	58.0	48.7	41.2	37.1	34.2
150 mil – 200 mil	18.0	19.5	24.0	23.5	23.1
200 mil – 300 mil	14.0	16.8	18.3	19.9	21.5
300 mil – 400 mil	5.0	6.7	7.4	8.4	9.3
400 mil – 500 mil	2.0	3.3	3.7	4.6	4.7
500 mil – 600 mil	1.0	1.7	1.9	2.4	2.6
600 mil – 700 mil	0.6	1.0	1.0	1.3	1.5
700 mil – 800 mil	0.3	0.6	0.6	0.8	0.9
Más de 800 mil	0.9	1.6	1.9	2.1	2.3
<b>Promedio (pesos de cada año)</b>	<b>98475</b>	<b>197629</b>	<b>203407</b>	<b>222647</b>	<b>238437</b>
<b>A plazo indefinido</b>					
Menos de \$150.000/mes	47.2	34.0	22.3	18.7	15.4
150 mil – 200 mil	17.1	19.2	23.1	20.9	18.2
200 mil – 300 mil	15.0	18.3	20.1	20.8	21.4
300 mil – 400 mil	6.8	9.0	10.6	11.7	12.8
400 mil – 500 mil	6.7	5.1	6.3	7.1	8.0
500 mil – 600 mil	2.2	3.2	3.9	4.7	5.4
600 mil – 700 mil	1.5	2.1	2.6	3.2	3.6
700 mil – 800 mil	1.1	1.5	1.8	2.2	2.5
Más de 800 mil	5.5	7.6	9.2	10.7	12.5
<b>Promedio (pesos de cada año)</b>	<b>170103</b>	<b>287338</b>	<b>303539</b>	<b>327826</b>	<b>360071</b>

Fuentes: AFC y SAFF

estar detrás de esta evidencia; por un lado, dado que los montos de ingreso que asegura el FCS se financian en primer término con los fondos que el beneficiario tiene acumulados en las CIC, aquéllos con mayores fondos en las CIC son los que menores beneficios podrán obtener del FCS, y, por otro lado, personas que caen en el desempleo y que esperan o que están presionados a encontrar trabajo rápidamente, priorizarán acogerse a la modalidad de beneficios que mayores ingresos

les genere en los primeros meses, que serán los de las CIC cuando las personas hayan cotizado por ingresos medios o altos, y/o cuando tengan una cantidad importante de recursos acumulados en sus cuentas. Adicionalmente, hay que tener presente que en la opción de hacer giros desde el FCS, los trabajadores deben hacer visitas periódicas a una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), lo que podría hacer menos atractiva esta opción<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Los trabajadores que opten por el Fondo de Cesantía Solidario, deberán inscribirse personalmente en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) más cercana a su domicilio y concurrir a ella mensualmente con el objetivo de acceder a un nuevo empleo o a un curso de capacitación que ésta pueda ofrecerle. Dichos trabajadores deberán concurrir en las fechas indicadas en el Formulario de Solicitud de Prestación por Seguro de Cesantía, durante los 5 meses a que tienen derecho al beneficio. Si el trabajador no se presenta en las fechas indicadas en la respectiva OMIL no tendrá derecho al pago durante ese mes.

Cuadro 3.1. Solicitudes de beneficios

	Total	Contrato a plazo fijo	Contrato indefinido		Fallecidos y pensionados
			Sólo CIC	Fondo Solidario	
Número de solicitudes					
2003	111.840	111.032	529	102	177
2004	448.686	399.646	40.404	7.219	1.407
2005	600.625	517.115	110.341	16.691	3.478
2006	813.607	610.265	173.241	25.313	4.788
Total 2003-2006	2.021.748	1.638.058	324.515	49.325	9.850
Composición porcentual					
2003	100.0	99.3	0.5	0.1	0.2
2004	100.0	89.1	9.0	1.6	0.3
2005	100.0	79.8	17.0	2.6	0.5
2006	100.0	75.0	21.3	3.1	0.6
Total 2003-2005	100.0	81.0	16.1	2.4	0.5

Fuente: AFC

Por otra parte, de acuerdo a la Comisión de Usuarios, “la menor duración del desempleo de quienes usan sólo su cuenta individual puede ser un resultado de la menor protección en el tiempo que dan los giros desde las cuentas en relación al Fondo Solidario”, aunque esto último podría también tener otra explicación, tal como se sugiere más adelante.

Durante el 2006, el monto promedio del beneficio pagado por solicitud fue de \$110.917<sup>13</sup>. Los trabajadores con contratos a plazo fijo u obra recibieron \$87.385; los con contrato indefinido que sólo retiran fondos de su CIC recibieron beneficios promedio de \$164.440 y los que acceden además al FCS recibieron \$312.126<sup>14</sup>.

Por otra parte, en el 2006, el grupo que no opta por el FCS tiene un saldo promedio en las CIC de un 51% ma-

yor al del grupo que sí se acoge a este Fondo. Asimismo, de acuerdo a información entregada por la AFC, tres cuartas partes de quienes obtuvieron beneficios desde el FCS recibieron los cinco giros máximos permitidos y su reincorporación al mercado del trabajo formal (con cotizaciones) fue significativamente más lenta que la de aquéllos que no optaron al FCS y sólo giraron recursos de las CIC.

Esta última información, mirada en forma conjunta con el mayor monto en los beneficios promedio que reciben aquellos que son beneficiarios del FCS, sugiere que podría estar presente un problema de “riesgo moral” (*moral hazard*)<sup>15</sup>, pues los beneficiarios en la gran mayoría de los casos agotan todos los fondos disponibles del FCS –al mantenerse por el máximo de cinco meses en calidad de beneficiario–, y se reincorporan al

13 Ver Cuadro 3.3 en el Anexo.

14 En términos generales, estas cifras promedio por solicitud se imputan el año en que la persona se hace beneficiario. Así, si una persona se acoge a los beneficios del sistema en el mes de diciembre del 2005, es en el año 2005 donde se imputan todos los beneficios, a pesar de que parte de ellos se reciben durante el 2006.

15 El problema de “*moral hazard*” se refiere en este caso a que los individuos que cuentan con un seguro cambian su comportamiento, o la probabilidad de encontrar empleo, en relación a una persona que estuviera financiando con sus propios fondos su período de desempleo. En este sentido, el riesgo moral también se ha traducido como riesgo de manipulación.

Cuadro 3.2. **Solicitudes y uso del Fondo Solidario (FCS)**

Número de solicitudes	Acceso a Fondo Solidario		Trabajadores con derecho	
	Con derecho	Sin derecho	Optan a FCS	No optan a FCS
2003	132	499	102	30
2004	10.613	37.010	7.219	3.394
2005	29.716	97.316	16.691	13.025
2006	49.572	148.982	25.313	24.259
Total 2003-2006	90.033	283.807	49.325	40.708
	% solicitudes contrato indef.		% beneficios con derecho	
Composición de solicitudes	Con derecho	Sin derecho	Optan a FCS	No optan a FCS
2003	20.9	79.1	77.3	22.7
2004	22.3	77.7	68.0	32.0
2005	23.4	76.6	56.2	43.8
2006	25.0	75.0	51.1	48.9
Total 2003-2006	24.1	75.9	54.8	45.2

Fuente: AFC.

mercado del trabajo formal mucho más lentamente que los que sólo giran recursos de sus CIC.

Ahora bien, de acuerdo a las conclusiones de un estudio actuarial llevado a cabo en abril del 2006<sup>16</sup>, las estimaciones realizadas para el Fondo de Cesantía total indicaban que éste pasaría de aproximadamente US \$600 millones –o un 0,6% del PIB– en octubre del 2005 a aproximadamente US \$7.500 millones en octubre del 2015 o algo más de un 5% del PIB. Asimismo, las estimaciones realizadas indicaban que el FCS pasaría de un monto aproximado de US \$114 millones –o un 0,1% del PIB– a un monto aproximado de US \$1.700 millones, o algo menos de 1% del PIB, en el año 2015<sup>17</sup>. Según los autores, bajo el escenario de crisis que ellos simulan<sup>18</sup>, el Fondo de Cesantía total apenas se vería afectado y frente a una crisis ma-

croeconómica de magnitud similar a la de 1998-1999 no estaría en juego la sustentabilidad de este Fondo ni la del FCS. La principal razón para que esto último sea así, según los autores, “radica en que la proporción de beneficios salientes es ínfima en relación con los flujos entrantes y al tamaño del fondo, que está en una etapa de crecimiento de la cobertura y de acumulación continua debido al ciclo de vida de los trabajadores”. (Bravo, Ruiz-Tagle y Castillo 2006).

Finalmente, en cuanto a las prestaciones no monetarias del sistema, los beneficios de intermediación laboral son de carácter voluntario para los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena y para los indefinidos que no usan el FCS. En cuanto a la capacitación, la AFC<sup>19</sup> ha capacitado recientemente a un primer grupo pequeño de trabajadores, y la evaluación de su efectividad

16 Ver Bravo, D. Ruiz-Tagle, J. y Castillo, J.L. (2006). *Informe Final: Estudio Actuarial 2005 de los Fondos de Cesantía*. Abril.

17 A octubre del 2007, la parte del fondo de cesantía total que corresponde a lo acumulado en las CIC, alcanzaba a US\$ 1.180 millones, y lo acumulado en el Fondo de Cesantía Solidario alcanzaba a US\$ 348 millones.

18 En este trabajo no se discuten los supuestos utilizados en este cálculo actuarial.

19 AFC Chile es el nombre de la Sociedad Administradora de los Fondos de Cesantía de Chile.

—plazos en encontrar un nuevo empleo, tipo y duración del nuevo contrato, y salarios obtenidos— aún no ha sido realizada.

### **Propuestas de la Comisión de Usuarios**

Tanto en sus informes anteriores como en la Memoria 2003-2006, la Comisión realizó una serie de sugerencias con el objeto de mejorar el funcionamiento del Seguro y la protección a los trabajadores ante el riesgo de la cesantía. Entre las áreas de sugerencias que allí se plantean están las de intermediación laboral y capacitación, el acceso a los beneficios, la acumulación en las cuentas individuales, la comunicación del sistema a los beneficiarios actuales y potenciales, y el acceso a la base de datos del seguro para estudios académicos sobre el mercado laboral chileno. En este artículo, sin embargo, sólo se hace referencia a aquellos temas más directamente relacionados con los de la esencia de un seguro de desempleo. Así, no se discutirán las propuestas vinculadas con intermediación laboral y capacitación, con la rentabilidad de los fondos acumulados en las CIC, con la campaña comunicacional sobre el funcionamiento del sistema de Seguro de Cesantía, y con las iniciativas para mejorar la calidad de la atención recibida por los usuarios y con la apertura de la base de datos para el análisis académico.

En cuanto a la generosidad y acceso a los beneficios, y para facilitar la transición de un trabajador cesante a un nuevo empleo, la Comisión propuso que la duración de los beneficios dependa del estado del ciclo económico, esto es, que frente a altas tasas de desempleo se extienda el período en que se reciben beneficios, aunque con tasas de reemplazo decrecientes durante la extensión del período.

En relación al acceso al FCS de los trabajadores con contrato indefinido, la Comisión propuso flexibilizar el número de cotizaciones mínimas requeridas, elevar el

tope máximo para incorporar a trabajadores de ingresos medios, y ajustar los beneficios según el número de cargas y condición de jefe de hogar del beneficiario. Propuso, al mismo tiempo, indexar los tope máximos y mínimos a un indicador de variación en los salarios y no al IPC.

Para los trabajadores con contratos por obra o a plazo fijo, y en atención a que una elevada proporción de ellos ya está empleada nuevamente al retirar sus fondos, la Comisión sugiere la conveniencia de establecer estímulos que favorezcan la acumulación de los fondos de quienes no están cesantes, de modo de resguardar los recursos para cuando sean realmente necesarios. Plantean, por ejemplo, dar acceso al FCS si el trabajador ha acumulado cotizaciones, sin haber realizado retiros en un cierto lapso de tiempo.

A su vez, con miras a evitar la sobre acumulación de fondos obligatorios, se sugiere que si un trabajador tiene suficientes fondos acumulados como para financiar una alta tasa de reemplazo por un período prolongado de tiempo, éste no debiera verse obligado a seguir cotizando.

Finalmente, la Comisión plantea que la protección que reciben los trabajadores de ingresos medios es menor. Ellos, por sus niveles de ingreso y lo normalmente acumulado en sus cuentas, no son los destinatarios naturales del FCS. Para extender los beneficios a estos trabajadores, se propone la creación de un sistema de ahorro voluntario con incentivos.

### **El rol que debiera cumplir un seguro de desempleo y análisis de las propuestas de la Comisión de Usuarios**

En Coloma (1996) se discuten los argumentos teóricos detrás de la imposición de un sistema de seguro de desempleo obligatorio, los problemas de “riesgo moral” que naturalmente aparecen, y los efectos de dichos sistemas en el mercado del trabajo. En ese mismo artícu-

lo se planteaba una propuesta de seguro de desempleo para Chile, cuya principal novedad era usar el sistema de indemnizaciones por despido como un deducible del seguro, de manera tal que la persona despedida con indemnizaciones no era elegible para recibir beneficios de desempleo durante el período supuestamente financiado por las indemnizaciones. De esa manera, se podía combatir razonablemente el clásico problema de “riesgo moral” –que ha afectado a los seguros de desempleo del mundo desarrollado– y aprovechar así convenientemente las virtudes que tiene un seguro para distribuir eficientemente los riesgos de desempleo de las personas; el riesgo moral estaría bien disciplinado por las indemnizaciones por despido, tanto por su rol de deducible como por representar un costo marginal de despido<sup>20</sup>.

Dicha propuesta de seguro había que entenderla como una opción de mínimo costo para que los trabajadores pudieran ejecutar planes de consumo superiores en bienestar en relación a los que se darían en su ausencia. Bajo el esquema que se proponía, el seguro debía ser manejado por empresas privadas y las cotizaciones al seguro se determinarían, entre otras razones, en función de las probabilidades de desempleo de los distintos sectores económicos, de las características etáreas y del historial de las personas y empresas.

El sistema de seguro de cesantía vigente en Chile desde el año 2002 merece una serie de reparos, en particular, porque los mecanismos de ahorro forzoso son ineficientes para combatir eventos probabilísticos como el desempleo. Además, la parte más propia de seguro (lo del FCS) se circunscribe principalmente a los trabajadores de menores rentas y sobre la base de un sistema de subsidios cruzados, en que la cotización del 0,8% es independiente del uso histórico que se haya hecho del FCS y del riesgo de las distintas actividades económicas.

Como se podrá ver, parte de los problemas que plantea la Comisión de Usuarios residen precisamente en las debilidades de origen que tuvo el sistema de Seguro de Cesantía diseñado. Específicamente, el interés por mejorar el tope máximo del FCS para incorporar a los trabajadores de ingresos medios, es consecuencia de que el sistema en la práctica no está protegiendo adecuadamente a este tipo de trabajadores que caen en el desempleo, porque las tasas de reemplazo que ellos obtienen de sus CIC son en la mayoría de los casos muy bajas, siendo ese el principal problema de no haber tenido un sistema de seguro propiamente tal. Luego, es por esa razón que, dentro del sistema diseñado, la única manera viable de permitir a esos trabajadores una mejor tasa de reemplazo es precisamente subiendo el tope máximo del FCS. Asimismo, la sugerencia de que un trabajador deje de cotizar cuando tenga suficientes fondos acumulados en su CIC, como para financiar altas tasas de reemplazo, es una manifestación implícita de que el sistema deja de tener sentido para estos trabajadores, cuestión que no ocurriría bajo un genuino sistema de seguro.

En general, las propuestas de la Comisión de Usuarios reflejan una preocupación por dar un mayor nivel de beneficios a los trabajadores, frente a las bajas tasas de reemplazo y frente a la importante acumulación de fondos del FCS<sup>21</sup>.

Sin perjuicio de parecer atendible esta preocupación, hay varias propuestas de solución que me parecen claramente inconvenientes.

En especial, parecen altamente riesgosas las sugerencias de bajar de manera importante los requisitos para que los trabajadores con contrato indefinido puedan ser beneficiarios al FCS. Creo que ese no es el camino,

20 El hecho de representar un costo marginal de despido, hace más costosas las maniobras concertadas entre trabajadores y empleadores para defraudar al sistema de seguro, como de hecho está documentado para sistemas de seguro como los de EEUU.

21 Un tema que hay que analizar con detención es el bajo acceso al FCS. Entre otras cosas, se debe tener presente que el sistema está en plena transición y que la proporción relativa de los trabajadores con contrato indefinido ha ido subiendo año a año en el universo de personas inscritas en el sistema.

pues bajar los requisitos nos podría enfrentar a poco andar a un problema no menor de “riesgo moral”; parece mucho más sensato hacer esfuerzos por mejorar el tope máximo de beneficios que tiene el FCS y mantener un celo permanente por controlar el problema de “riesgo moral”. Condicionado a la estructura del seguro actual, pareciera ser ésta una manera eficaz de contribuir a que aquéllos que realmente necesitan acceder al FCS frente al evento de desempleo efectivamente lo puedan hacer. Mientras más controlada y disciplinada esté la entrada al FCS, mayores son las oportunidades de mejorar los topes máximos de ingreso que garantiza el FCS, debiéndose también tener presente, que mientras mayores son los ingresos que garantiza el FCS, mayor es el incentivo al “riesgo moral”, motivo por el cual parece razonable que frente a un alza en los beneficios del FCS, hay que preocuparse de disciplinar al máximo la entrada a él. La propuesta que más adelante se realiza hace una contribución en este último sentido.

Como es evidente, parece mucho más preocupante todavía la idea de dar acceso al FCS a los trabajadores con contratos a plazo fijo, o por obra o faena, pues en ese caso se extremaría al máximo el problema de “riesgo moral”. Sin perjuicio de ello, para este tipo de trabajadores, y también para los con contratos indefinidos de ingresos medios y bajos, parece importante todo lo que se haga para incentivar el ahorro y, más aún todavía, para mejorar sus opciones de capacitación<sup>22</sup>.

En cuanto a la propuesta de que la duración de los beneficios dependa del estado del ciclo económico, hay que tener presente la evidencia empírica internacional que señala que la duración media del desempleo responde más a cambios en la duración de los beneficios que

a cambios en sus niveles. De esta manera, podría ser especialmente importante, como lo sugiere la Comisión de Usuarios, que las tasas de reemplazo del FCS fueran decrecientes en aquellos períodos de alto desempleo en que se extendiera la duración de los beneficios.

### **Propuesta para una reforma**

La coyuntura actual, en que hay un claro diagnóstico de que el sistema de Seguro de Cesantía, y particularmente el FCS, han acumulado fondos en exceso y en que se espera que ello siga ocurriendo, puede ser una ocasión propicia para perfilar el sistema más en la dirección de un sistema de seguro propiamente tal. Ello parece preferible a opciones destinadas a relajar los requisitos para que las personas accedan al FCS.

En el entendido que hoy no parecen cuestionados ciertos aspectos esenciales del actual sistema de seguro de cesantía -que en rigor es un sistema que combina cuentas de ahorro forzoso con un sistema de seguro solidario-, esta propuesta está condicionada a la existencia de dicha realidad. Dicho de otra manera, la propuesta convive con la esencia del sistema actual, a pesar de los reparos que éste me merece, tal como ya ha sido señalado.

En todo caso, la propuesta que aquí se realiza mantiene la idea de Coloma (1996) de incorporar un rol de deducible a las indemnizaciones, lo cual a su vez representa una ocasión propicia para redefinir el rol de estas últimas y disminuir el efecto negativo que ellas tienen en el dinamismo del mercado del trabajo<sup>23</sup>, y, por consiguiente, en el proceso de creación y destrucción de empleos, proceso considerado como

22 El tema de la capacitación no es objeto de estudio en este trabajo, sin embargo, cabe destacar que es probable que aquellas personas que sistemáticamente están rotando entre distintos contratos a plazo fijo, estén más marginadas de las opciones y de las redes de capacitación que las personas con contratos indefinidos, al estar ellas vinculadas a empresas que difícilmente se interesen en capacitar por la perspectiva de una relación laboral de muy corta duración.

23 La evidencia empírica internacional muestra, por ejemplo, que para el mundo desarrollado (países del OECD, más específicamente) una mayor protección al empleo (mayores costos de despido, causales de despido justificadas más estrechas, etc.) altera significativamente la dinámica del mercado del trabajo, esto es, disminuyen las tasas de rotación, aumenta la duración de los empleos y del desempleo, aumenta la persistencia del desempleo, etc.



clave para el desarrollo económico y el crecimiento de la productividad (Caballero y Hammour 2000). Asimismo, la evidencia destaca los efectos negativos de las indemnizaciones por despido en los niveles de empleo –destacando resultados para Latinoamérica (Heckman y Pagés 2000)–, y sus efectos en la composición del empleo; mayor participación relativa del empleo por cuenta propia, menor empleo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores menos calificados.

Específicamente, sería importante aprovechar la oportunidad para reducir drásticamente el tope máximo de indemnizaciones contingentes al despido y trasladar una parte de ellas a un sistema de indemnizaciones a todo evento. Concretamente, podría reducirse el tope máximo de indemnizaciones contingentes al despido desde 11 meses de salario a 3 meses de salario, y al mismo tiempo crear una indemnización a todo evento por los primeros 11 años de una relación laboral.

La tasa de transformación entre una indemnización a todo evento y una contingente al despido no puede ser uno a uno, porque la primera es un hecho cierto y la segunda es un evento probabilístico. De acuerdo a datos de la SAFP, un 55% de los trabajadores con contrato indefinido dura menos de un año en el empleo, un 24% dura entre 1 y 4 años, y un 21% dura sobre 5 años. Según estas cifras, habría un 45% de probabilidad de que un trabajador dure más de un año en el empleo, con lo que potencialmente éste sería el porcentaje máximo de trabajadores que eventualmente podría recibir indemnizaciones contingentes al despido, pues para recibir las se requiere al menos de una antigüedad de un año y haber sido despedido por necesidades de la empresa. De los trabajadores que tienen una antigüedad mayor a un año, no todos van a terminar la relación laboral

por despido, por lo que sería importante determinar la probabilidad que tiene una empresa de despedir a un trabajador, condicionado a que éste tiene una antigüedad mayor a un año. Desgraciadamente no se dispone de buena información al respecto. En todo caso, según información de SOFOFA<sup>24</sup>, institución que agrupa mayoritariamente a empresas grandes y que, por tanto, no puede ser considerada como representativa de la pequeña y mediana empresa, cerca del 39% de los trabajadores con contratos indefinidos que rotan durante un año lo hace por necesidades de la empresa, pero de ese grupo no todos reciben indemnizaciones, porque parte de ellos tiene una antigüedad menor a un año<sup>25</sup>. Asimismo, según el informativo *Pulso* (número 3) de la Dirección del Trabajo, cerca de un 10% de todas las terminaciones de relación laboral en Chile durante el período 2004-2006 se dan por la causal de necesidades de la empresa, habiendo también cerca de un 7% de los trabajadores que invoca el mutuo acuerdo como causal de término de la relación laboral<sup>26</sup>; haciendo algunos ajustes a las cifras, se puede inferir que cerca de un 20% de las terminaciones de contratos indefinidos ocurren por la causal de necesidades de la empresa, desconociéndose, eso sí, el porcentaje de estos despidos que reciben indemnizaciones.

En atención a lo anterior, no es posible determinar una tasa de sustitución indiscutible entre indemnizaciones a todo evento y las contingentes al despido para los trabajadores con contratos indefinidos, aunque la evidencia aquí presentada permite, al menos, descartar sin ningún temor tasas de sustitución elevadas.

En principio, parece razonable considerar tasas de sustitución que estén en un rango entre el 26% y el 36%, porque si bien son números que superan las cifras pre-

<sup>24</sup> Esta información cubre los años 2005 y 2006.

<sup>25</sup> No se dispone de cifras detalladas respecto a la duración de los empleos de las empresas asociadas a SOFOFA, por lo que no se puede inferir de ahí el porcentaje que dura menos de un año y que, por tanto, no recibiría indemnizaciones.

<sup>26</sup> Usualmente se especula que dentro de este grupo que se retira por mutuo acuerdo, un grupo significativo de ellos negocia compensaciones, lo que correspondería a indemnizaciones encubiertas, aunque de menor monto que las legales.

sentadas por la Dirección del Trabajo, son números que parecieran estar dentro de lo estilado por empresas que se suponen respetuosas de la normativa laboral, como son las empresas afiliadas a SOFOFA.

Para explicar cómo funciona la propuesta se trabajará con una tasa de sustitución intermedia, un 31,2%<sup>27</sup>, lo que significa que el trabajador que se retira voluntariamente tendrá derecho a un 31,2% de salario mensual por año de servicio. De esta manera, la indemnización a todo evento sería de un 31,2% del salario mensual por año de servicio, beneficio que se calcularía hasta que el trabajador cumpliera 11 años de servicio con el mismo empleador; de ahí en adelante no se siguen acumulando indemnizaciones a todo evento.

Ahora bien, la idea sería que aquel trabajador despedido que recibió indemnizaciones por despido no reciba nada de indemnización a todo evento si es que su relación

laboral duró tres años o menos, en cambio, si su relación laboral llevaba cinco años, le correspondería —además de la indemnización asociada al despido— el porcentaje de indemnización a todo evento correspondiente al año 4 y al año 5. Por otro lado, si un trabajador que llevaba cinco años trabajando se retiró voluntariamente, sólo le corresponde el porcentaje de indemnización a todo evento de cada uno de los cinco años de trabajo.

De esta manera, en lo referido a la parte de indemnizaciones por despido, el trabajador que es despedido con 3 años de antigüedad se lleva la misma indemnización por despido que personas con mayor antigüedad. Más adelante se explica el vínculo que se propone entre este nuevo esquema de indemnizaciones y el seguro de cesantía.

El cuadro que sigue resume el nuevo esquema de indemnizaciones que se propone.

**Cuadro 4. Nuevo sistema de indemnizaciones**

Año	Despido	A todo evento
1	1 mes/año	31,2% salario/año <sup>a</sup>
2	1 mes/año	31,2% salario/año <sup>a</sup>
3	1 mes/año	31,2% salario/año <sup>a</sup>
4	0	31,2% salario/año
5	0	31,2% salario/año
6	0	31,2% salario/año
7	0	31,2% salario/año
8	0	31,2% salario/año
9	0	31,2% salario/año
10	0	31,2% salario/año
11	0	31,2% salario/año

<sup>a</sup> Durante los 3 primeros años, el trabajador despedido no recibe nada por concepto de indemnizaciones a todo evento.

<sup>27</sup> Siguiendo los datos de SOFOFA, si un 80% de los que se van en un año por la causal de necesidades de la empresa recibiera indemnizaciones, tendríamos que un 31,2% del total de los que rotan en un año recibiría indemnizaciones.



### Detalles de la propuesta que vincula el seguro de cesantía con las indemnizaciones por despido y a todo evento

La idea central sería mantener los requisitos actuales para que las personas con contrato indefinido accedieran al FCS, esto es, que tuvieran al menos 12 cotizaciones continuas y que hubieran sido despedidos por necesidades de la empresa. El principal cambio vendría dado por exigir además que los despedidos tuvieran derecho a indemnizaciones<sup>28</sup> y que éstas fueran un deducible del sistema de seguro, de manera tal que las personas no recibirían ningún beneficio del sistema en aquel período de eventual desempleo que se supone financiado con las indemnizaciones por despido.

Bajo el escenario de indemnizaciones propuesto, la persona que es despedida con un año de antigüedad, no estaría en posición de percibir beneficios del sistema de

seguro durante el primer mes de su eventual desempleo (ni de las CIC ni del FCS), porque se supone que sus necesidades de ese mes están cubiertas por el mes de salario que recibió como indemnización. De esta manera, él estaría en posición de ser beneficiario del sistema de seguro sólo desde el segundo mes y hasta el quinto mes, que es la cobertura máxima que el sistema establece. Análogamente, la persona que es despedida con 2 años de antigüedad, no estaría en posición de percibir los beneficios del seguro durante los dos primeros meses de su eventual desempleo, quedando en situación de ser beneficiario sólo desde el tercer mes hasta el quinto mes. Finalmente, aquella persona despedida con tres o más años de antigüedad no percibiría beneficios del sistema de seguro de desempleo durante los tres primeros meses de su desempleo eventual, quedando en posición de ser beneficiario sólo el cuarto y el quinto mes de su eventual desempleo.

Cuadro 5. Cotizaciones al sistema integrado

Año	Cuenta indemnización (Cotiz. empleador)	CIC (Cotiz. empleador)	CIC (Cotiz. trabajador)	FSC (Cotiz. empleador)
1	1,0%	1,6%	0,6%	0,8%
2	1,0%	1,6%	0,6%	0,8%
3	1,0%	1,6%	0,6%	0,8%
4	1,0%	1,6%	0,6%	0,8%
5	1,0%	1,6%	0,6%	0,8%
6	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
7	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
8	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
9	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
10	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%
11	2,6%	0,0%	0,0%	0,0%

28 Hoy en día, la gran mayoría de los trabajadores que tienen 12 cotizaciones continuas y que son despedidos por necesidades de la empresa, tienen derecho a indemnizaciones por despido, al haber mantenido una relación laboral con un mismo empleador durante todo el período. La excepción a esta realidad son aquellos trabajadores con contratos indefinidos que son despedidos por necesidades de la empresa, pero que han enterado con distintos empleadores las 12 cotizaciones continuas.

Ahora bien, como se aprecia en el Cuadro 5, el sistema propuesto involucra una serie de cambios en la estructura de cotizaciones actuales que tiene el sistema de seguro de cesantía. Las cotizaciones que hace el empleador a la cuenta CIC del trabajador (1,6% de la remuneración mensual) y a la cuenta del FCS (0,8% de la remuneración mensual), y el aporte del 0,6% de su remuneración mensual que hace el trabajador a la cuenta CIC se mantienen, pero sólo hasta el final del año 5 de la relación laboral. A partir del año 6 de la relación laboral y hasta el año 11 de esta relación, se suprime el aporte del trabajador a la CIC y el del empleador a la CIC y al FCS, y el empleador sólo pasa a cotizar un total de 2,6% a la cuenta de provisionamiento de indemnizaciones que se crea. El que los aportes del empleador al FCS se terminen al año 5 sigue además la lógica de que con el nuevo sistema de deducible se hace muy improbable que una persona con más de 5 años de antigüedad pueda recibir beneficios del FCS, salvo que hubieran aumentos significativos en los montos máximos y mínimos que actualmente garantiza el FCS.

Por otra parte, para asegurar un provisionamiento completo de las indemnizaciones a todo evento durante los cinco primeros años de la relación laboral, el empleador deberá cotizar además un 1,0% de la remuneración mensual a esta cuenta de indemnizaciones<sup>29</sup>. Con esta medida se asegura el provisionamiento de las indemnizaciones a todo evento, porque el trabajador que se va voluntariamente de su trabajo se llevará lo correspondiente a la cotización del 1,0% a la cuenta de indemnizaciones más el 1,6% que ha acumulado el empleador en su CIC (que el sistema actual considera

como un crédito al régimen de indemnizaciones por despido), lo que equivale a lo menos a un 31,2% de salario mensual al año<sup>30</sup>, que es con lo cual el sistema de indemnizaciones a todo evento se compromete. Para los trabajadores que se van voluntariamente entre el año 6 y el 11 de la relación laboral, la cotización especial del 2,6% —a partir del año 6— en la cuenta de indemnización personal, asegura el provisionamiento completo de las indemnizaciones a todo evento.

En los cuadros que siguen se muestra cómo operaría el sistema propuesto para el caso de una persona que tuviera un sueldo mensual de \$145.000<sup>31</sup>, que fuera despedido con derecho a indemnizaciones y con la opción, por tanto, de acogerse o no al FCS. Se revisan casos alternativos de antigüedades de 12 meses, de 24 meses y de 60 meses, y para simplificar el análisis se supone que los fondos acumulados en las cuentas CIC y en el FCS tienen una rentabilidad de 0%. En las últimas filas de cada cuadro se representa lo que habría pasado bajo la situación actual en cada uno de los casos, de manera de poder comparar los beneficios asociados a esta propuesta con los actuales.

Para los distintos escenarios se supone que se mantienen los topes máximos y mínimos que garantiza el FCS y dado que el sistema propuesto incorpora deducibles, las tasas de reemplazo que garantiza el FCS en el primer, segundo, tercer mes, etc., se hacen valer a partir del mes en que la persona se hace efectivamente beneficiario del FCS. Asimismo, para el cálculo de los giros de la CIC, se mantiene la misma estructura actual, pero todo se traslada a partir del momento en que la persona se hace efectivamente beneficiaria.

29 Como es evidente, esta tasa de cotización depende de la tasa de sustitución entre indemnizaciones a todo evento y las contingentes al despido. Si se considera la tasa del 31,2%, la tasa de cotización adicional mensual debe ser de un 1%.

30 Se dice a lo menos, porque se está ignorando la rentabilidad real que vayan acumulando los fondos de las CIC y de la cuenta de indemnizaciones.

31 La elección de este sueldo mensual es arbitraria y representa la situación de una persona que es destinataria natural del FCS. Se debe tener presente, eso sí, que este bajo sueldo es la razón por la cual, bajo los distintos escenarios, al trabajador que puede optar entre acogerse o no al FCS, siempre le convendría hacerlo.

## Operación del sistema de seguro de cesantía con las indemnizaciones como deducible

### Caso 1. Antigüedad 12 meses

<b>Remuneración</b>	\$145.000
<b>Contrato</b>	Indefinido
<b>Motivo finiquito</b>	Necesidad de la empresa
<b>Meses cotizados</b>	12
<b>Rentabilidad</b>	0%

	Opción con Fondo Solidario				Opción sin Fondo Solidario		
	A percibir	Indemn.	CIC	FCS	A percibir	Indemn.	CIC
Primer giro	0	117.160	0	0	0	117.160	0
Segundo giro	72.500	0	38.280	34.220	38.280	0	38.280
Tercer giro	65.250	0	0	65.250	0	0	0
Cuarto giro	58.000	0	0	58.000	0	0	0
Quinto giro	50.750	0	0	50.750	0	0	0
<b>Total propuesta</b>	<b>246.500</b>	<b>117.160</b>	<b>38280</b>	<b>208220</b>	<b>38.280</b>	<b>117.160</b>	<b>38.280</b>
<b>Total actual</b>	<b>\$290.000</b>	<b>\$117.160</b>	<b>\$38.280</b>	<b>\$251.720</b>	<b>\$38.280</b>	<b>\$117.160</b>	<b>\$38.280</b>

Bajo escenario actual y de la propuesta, el 1,6% de cotización del empleador a CIC se abona al pago de las indemnizaciones.  
Bajo escenario actual y de la propuesta, se supone que rentabilidad real de CIC y de FCS es de 0%.

### Caso 2. Antigüedad 24 meses

<b>Remuneración</b>	\$145.000
<b>Contrato</b>	Indefinido
<b>Motivo finiquito</b>	Necesidad de la empresa
<b>Meses cotizados</b>	24
<b>Rentabilidad</b>	0%

	Opción con Fondo Solidario				Opción sin Fondo Solidario		
	A percibir	Indemn.	CIC	FCS	A percibir	Indemn.	CIC
Primer giro	0	234.320	0	0	0	234.320	0
Segundo giro	0	0	0	0	0	0	0
Tercer giro	72.500	0	72.500	0	40.295	0	40.295
Cuarto giro	65.250	0	4.060	61.190	36.265	0	36.265
Quinto giro	58.000	0	0	58.000	0	0	0
<b>Total propuesta</b>	<b>195.750</b>	<b>234.320</b>	<b>76.560</b>	<b>119.190</b>	<b>76.560</b>	<b>234.320</b>	<b>76560</b>
<b>Total actual</b>	<b>\$290.000</b>	<b>\$234.320</b>	<b>\$76.560</b>	<b>\$213.440</b>	<b>\$76.560</b>	<b>\$234.320</b>	<b>\$76.560</b>

Bajo escenario actual y de la propuesta, el 1,6% de cotización del empleador a CIC se abona al pago de las indemnizaciones.  
Bajo escenario actual y de la propuesta, se supone que rentabilidad real de CIC y de FCS es de 0%.

### Caso 3. Antigüedad 60 meses

<b>Remuneración</b>	\$145.000
<b>Contrato</b>	Indefinido
<b>Motivo finiquito</b>	Necesidad de la empresa
<b>Meses cotizados</b>	60
<b>Rentabilidad</b>	0%

	Opción con Fondo Solidario				Opción sin Fondo Solidario		
	A percibir	Indemn.	CIC	FCS	A percibir	Indemn.	CIC
Primer giro	0	386.280			0	386.280	0
Segundo giro	0	0			0	0	0
Tercer giro	0	0			0	0	0
Cuarto giro	100.737	0	100.737	0	100.737	0	100.737
Quinto giro	90.663	0	90.663	0	90.663	0	90.663
<b>Total propuesta</b>	<b>191.400</b>	<b>386.280</b>	<b>191.400</b>	<b>0</b>	<b>191.400</b>	<b>386.280</b>	<b>191.400</b>
<b>Total actual</b>	<b>\$290.000</b>	<b>\$585.745</b>	<b>\$191.400</b>	<b>\$98.600</b>	<b>\$191.400</b>	<b>\$585.745</b>	<b>\$191.400</b>

Bajo escenario actual, el 1,6% de cotización del empleador a CIC se abona al pago de las indemnizaciones.

Bajo escenario actual, se supone rentabilidad CIC de 0%.

Las indemnizaciones incluyen el pago a todo evento por lo correspondiente al año 4 y el año 5.

### Comentarios a las simulaciones

Como se aprecia en los distintos escenarios, los montos utilizados del FCS -manteniendo constante la fórmula actual de montos mínimos y máximos garantizados y de tasas de reemplazo del FCS- serían significativamente menores a los que considera el sistema de seguro de cesantía vigente, siendo esta situación obviamente mucho más extrema para las personas de rentas más altas. Este menor uso del FCS, mirado en forma conjunta con la actual acumulación excesiva de fondos que hoy tiene el FCS, abre espacio para mejorar los montos máximos y mínimos que garantiza este FCS, lo cual podría significar mejoras apreciables en las tasas de reemplazo de los desocupados beneficiarios del FCS. Para ver hasta dónde se podrían aumentar estos montos mínimos y máximos, habría que hacer los cálculos actuariales correspondientes y tomar debida cuenta de que la entrada de recursos al FCS se vería también resentida porque después del año 5 de la relación laboral las empresas dejarían de aportar recursos al FCS.

El cálculo actuarial debiera tener presente también los efectos en la duración de los empleos que pudieran verificarse como respuesta endógena al cambio en la estructura de incentivos de empleadores y trabajadores, como consecuencia de esta propuesta (cambios en los incentivos a despedir o a retirarse voluntariamente, etc.).

Bajo un escenario en que se mantienen inalterados los montos máximos y mínimos que garantiza el FCS, los trabajadores despedidos quedarían siempre peor que bajo el sistema actual. Sin embargo, aparte de las opciones reales que se abren para aumentar los montos máximos y mínimos del FCS, la contrapartida más evidente de este resultado está dada por el hecho de que los trabajadores que se retiran voluntariamente están siempre mejor que bajo el sistema actual, porque tendrán acceso a indemnizaciones a todo evento. Esta posibilidad de retirarse voluntariamente con indemnizaciones a todo evento le da a los trabajadores mucho mejores opciones de movilidad y dado que un grupo mayoritario de trabajadores hoy no

recibe indemnizaciones, éste pasa a ser un elemento gravitante para el balance final que se haga de la propuesta.

Para ilustrar los beneficios por indemnizaciones a todo evento que obtendría la persona que se retira voluntariamente —en un caso en que se diera una indemnización a todo evento de 0,312 salario mensual por año de servicio—, la siguiente tabla puede ser útil<sup>32</sup>:

Años de antigüedad en el trabajo	Salarios por indemnizaciones a todo evento
1	0,312 salario mensual
2	0,624 salario mensual
3	0,936 salario mensual
4	1,248 salario mensual
5	1,560 salario mensual
6	1,872 salario mensual
7	2,184 salario mensual
8	2,496 salario mensual
9	2,808 salario mensual
10	3,120 salario mensual
11	3,432 salario mensual

Cabe señalar, eso sí, que este sería el piso de los beneficios, porque se está suponiendo que tanto los fondos acumulados en la cuenta individual de indemnizaciones como en la CIC tienen una rentabilidad real de 0% a través del tiempo.

Por otra parte, habría que destacar que para los trabajadores despedidos con indemnización, el sistema propuesto les asegura un mejor cumplimiento del pago de las indemnizaciones, desde el momento que ellas estarán parcialmente provisionadas; las indemnizaciones a todo evento, en cambio, están totalmente provisionadas.

Finalmente, hay que tener presente que aquellos trabajadores con alta duración de sus empleos se verían también beneficiados, a partir del año 6 de la relación laboral, por la desaparición de la cotización del 0,6% a la CIC.

## Comentarios finales a la propuesta

Esta propuesta, que debiera afectar a los nuevos contratos, propende a un funcionamiento más eficiente del mercado del trabajo, y se hace cargo a la vez de algunos de los problemas que hoy se visualizan en el funcionamiento del sistema de Seguro de Cesantía. Transformar el sistema de indemnizaciones en los términos aquí planteados, podría traer efectos significativos en el dinamismo del mercado del trabajo y en el crecimiento económico; las facilidades que se den al proceso creación-destrucción es considerado como un aspecto clave para aumentar la productividad de los recursos y, por ende, del crecimiento económico.

En términos más específicos, al disminuir los costos contingentes al despido, las empresas están en posición de hacer más eficientes sus ajustes en la dotación de trabajadores cuando las condiciones económicas así lo exijan, no quedando entrampadas en relaciones de trabajo que puedan haberse tornado poco productivas y a la que no se les da término por el elevado costo que a veces representan las indemnizaciones por despido. Esta mayor facilidad de hacer los ajustes frente a situaciones adversas es lo que permite a su vez un mayor dinamismo en la generación de empleo, pues las empresas saben que los riesgos que se asumen frente a cambios en las condiciones de mercado, o en la productividad de los trabajadores, están más acotados. Los mayores espacios de flexibilidad que por esta vía adquieren las empresas, son particularmente valorados en economías sometidas a condiciones cambiantes y bajo creciente competencia.

Para los trabajadores, por su parte, una disminución en los costos de despido traería en principio varios efectos. Por un lado, podría afectar negativamente la posición negociadora de aquellos con más antigüedad, lo que podría traducirse en menores salarios, o bien, en menores holguras para desempeñarse inadecuadamente, cuando se reconoce que un aspecto relevante en la determinación de la productividad

<sup>32</sup> No hay que olvidar que para los cinco primeros años de antigüedad, el 1,6% del salario mensual que el empleador deposita en la CIC es considerado como un crédito para las indemnizaciones.

es el nivel de empeño o esfuerzo que despliega el trabajador. Una contrapartida evidente para los trabajadores, es que un mercado del trabajo más dinámico favorece los aumentos en productividad y por esta vía sus perspectivas salariales. A esto se agrega obviamente el hecho de que al tener asegurada una indemnización a todo evento frente al retiro voluntario de un trabajo, ellos mejoran su movilidad y aumenta la probabilidad de que aprovechen buenas oportunidades de trabajo en relación a lo que ocurre bajo un esquema con significativas indemnizaciones por despido, en que por las expectativas de recibir las en algún momento, se inhiben en muchos casos a cambiar de empleo y así a una reasignación que habría sido productiva.

Otra dimensión del cambio que se propone, es que él en primera instancia no es inocuo desde el punto de vista de la estructura de costos de las empresas, porque la transformación de un número significativo de indemnizaciones contingentes al despido por indemnizaciones a todo evento, y la mantención al mismo tiempo de un tope máximo de tres meses de salario para las indemnizaciones por despido, implicaría un costo adicional a las empresas durante los tres primeros años de la relación laboral y en algunos casos una reducción en los costos después de los tres primeros años de la relación laboral.

Hoy en día las empresas que se encuentran cotizando un 1,6% mensual a la CIC están de hecho provisionado un 19,2% anual para una suerte de indemnización a todo evento que se canaliza a través de la CIC o alternativamente para financiar parte de las eventuales indemnizaciones por despido. Los efectos finales en la estructura de costos del cambio en el régimen de indemnizaciones y del respectivo aumento del 1% en

las cotizaciones –si se crea una indemnización a todo evento de 0,312 del salario mensual por año de servicio– por los primeros 5 años de la relación laboral, dependerá de lo que actualmente estén haciendo las empresas en materia de su provisionamiento privado de las indemnizaciones por despido.

En efecto, para aquellas empresas que además están provisionando fondos para cubrir completamente sus eventuales indemnizaciones por despido –bajo el escenario hipotético de una probabilidad de despido de 31,2%–, el cambio propuesto significaría un aumento en los costos de 0,688% de las remuneraciones brutas por los primeros tres años de la relación laboral, lo que se explicaría por el aumento neto en el beneficio a todo evento del 68,8% de los trabajadores que se supone no van a ser despedidos. Entre el año 4 y 5 de una relación laboral, sin embargo, la situación es distinta, pues la empresa que actualmente provisiona todas las indemnizaciones para el despido ya no requeriría seguir haciéndolo más allá del año 3, por lo que entre el año 4 y 5 tendría en rigor una disminución de costos de 1,1008%<sup>33</sup> de las remuneraciones brutas en relación al escenario actual.

Por otra parte, para aquellas empresas que no están provisionando nada adicional al 1,6% que se deposita en las CIC, el cambio propuesto significaría un aumento en los costos equivalente a un 1% de las remuneraciones brutas durante los primeros cinco años de la relación laboral<sup>34</sup>.

La situación en las relaciones laborales que duren más de cinco años es distinta, porque a partir del año 6 y hasta el año 11, la propuesta considera la eliminación de

33 Este número se obtiene de considerar que bajo el escenario actual una empresa que paga el 1,6% a la CIC y que además provisiona completamente las indemnizaciones por despido –con una probabilidad de despido de 31,2%–, estaría gastando un 3,7008% por trabajador promedio. Así, si desaparece la obligación de seguir provisionando indemnizaciones por despido –cosa que ocurriría después del año 3 de la relación laboral–, la empresa cotizaría sólo un 2,6% por trabajador promedio. Luego, el 1,1008% corresponde a la diferencia entre estos valores.

34 La verdad es que se podría discutir la validez de este ejercicio, pues las empresas que no provisionan igual debieran pagar las indemnizaciones por despido cuando correspondiera, por lo que al margen de su actitud frente al provisionamiento tienen una obligación eventual. Eso llevaría a considerar a estas empresas de forma análoga a las que provisionan, pero el comentario repetido de que un número significativo de pequeñas empresas no cumplen en la práctica con las indemnizaciones por despido le da cierto sentido a este ejercicio.



la cotización del 1,6% a la CIC y la del 0,8% al FCS, y todo ello va para la cuenta especial de indemnizaciones. De esa manera, las empresas que bajo el sistema actual no provisionan nada adicional para las indemnizaciones por despido, tendrían un aumento en costos de sólo un 0,2% de las remuneraciones brutas (2,6% - 2,4%). En cambio, las empresas que estuvieran actualmente provisionado para las indemnizaciones contingentes al despido, tendrían un ahorro de costos de 1,9008% de las remuneraciones brutas cada año, porque al ahorro que se identificaba para el año 4 y el año 5 se le suma el ahorro del 0,8% que iba al FCS.

De esta manera, los cambios en costos que finalmente enfrenten las empresas van a depender de la tasa de sustitución que se adopte entre una indemnización a todo evento y una contingente al despido, y de lo que actualmente haya estado ocurriendo con el provisionamiento privado de las indemnizaciones por despido y con la duración esperada de la relación laboral, pudiéndose anticipar realidades muy diversas en estas materias dentro del universo de empresas formales chilenas. En todo caso, cabe convenir que en atención a la relativamente corta duración que actualmente tienen los contratos indefinidos, el escenario que analizaba la evolución de los costos por los tres primeros años de la relación laboral aparece como particularmente atingente, aunque no se puede ignorar que asociado a cambios como los que se proponen podrían haber alteraciones significativas en la estructura de duración de los contratos<sup>35</sup>.

A todo lo anterior, habría que agregar que es posible que parte de la incidencia de los mayores costos a los empleadores —cuando éstos se producen— podrían absorberla los trabajadores a través de menores salarios negociados, al verse enfrentados al beneficio de una indemnización a todo evento, dependiendo este último efecto básicamente de las diferenciales en tasas de des-

cuento entre empleadores y trabajadores, y de la presencia de rigideces salariales como salarios mínimos o de carácter contractual, aunque la existencia de ciertas rigideces probablemente signifique que los ajustes salariales tomen más tiempo en llevarse a cabo.

El balance final debe considerar en todo caso que el aumento en costos que pudiere significar esta propuesta a las empresas, parece bastante moderado —suponiendo que se trabaja con una tasa de sustitución del 31,2—, por lo que en dicho caso éste podría ser un proyecto socialmente muy rentable, en atención a los significativos beneficios que podría tener en términos del mayor dinamismo del mercado del trabajo.

Por el lado de los beneficios directos que podrían recibir los trabajadores, y más allá de los que se derivan del mayor dinamismo del mercado del trabajo, la incorporación de una indemnización a todo evento permite mejorar la movilidad laboral, siendo además un beneficio hasta hoy inexistente, al que podrán acceder la gran mayoría de los trabajadores con contrato indefinido que no son despedidos y/o que se retiran voluntariamente. Es importante recalcar que la propuesta asegura el provisionamiento completo de las indemnizaciones a todo evento, y sólo parcialmente las indemnizaciones por despido.

Finalmente, la idea de poner la indemnización por años de servicio como deducible del uso del FCS, haría mucho más factible el aumento de los topes máximos y mínimos que compromete el FCS y/o alargar el período de beneficios totales que garantiza el sistema conjunto (indemnizaciones más seguro de cesantía), porque ello permitiría combatir mucho mejor cualquier problema de “riesgo moral”. De esta manera, se estaría contribuyendo además a que el sistema como un todo ampliara su componente de seguro para un mayor número de personas y focalizara los recursos del FCS hacia las personas que realmente lo necesitan.

35 A modo de ejemplo, bajo el esquema propuesto, después del año 3 de la relación laboral no se siguen acumulando eventuales pasivos por despido, lo que en el margen incentiva una mayor duración de las relaciones laborales.

## ANEXO

Cuadro 3.3. Montos de los beneficios pagados

	Total	Contrato a plazo fijo	Contrato indefinido		Fallecidos y pensionados
			Sólo CIC	Fondo Solidario	
Total en MM\$ de cada año					
2003	5.045	4.999	30	8	7
2004	31.778	26.056	3.681	1.943	99
2005	58.327	38.922	13.615	5.495	296
2006	90.243	53.328	28.488	7.901	526
Promedio por solicitud (pesos de cada año)					
2003	45.107	45.026	57.180	78.052	40.742
2004	70.826	65.197	91.102	269.088	70.127
2005	90.063	75.267	123.389	329.223	84.964
2006	110.917	87.385	164.440	312.126	109.868

Fuente: AFC

## Referencias

**Bravo, D., Ruiz-Tagle, J. y Castillo, J.L.** (2006). *Informe Final: Estudio Actuarial 2005 de los Fondos de Cesantía*, abril. Centro de Microdatos. Departamento de Economía. Universidad de Chile.

**Caballero y Hammour** (2000). "Creative Destruction and Development: Institutions, Crises and Restructuring". Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 18-20. *NBER Working Paper Series*, N° 7849.

**Coloma, F.** (1996). "Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta". *Cuadernos de Economía*, N° 99, agosto. Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Heckman y Pagés** (2000). "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". *Working Paper Banco Interamericano de Desarrollo* N° 430.

**Superintendencia de AFP** (2006). *Quinto Informe Anual de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía*. Santiago, SAFP. [http://www.safp.cl/573/articles-3829\\_2006.pdf](http://www.safp.cl/573/articles-3829_2006.pdf)







PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE





PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS  
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3<sup>er</sup> piso. Teléfono: 354 6563. Email: [asuntospublicos@uc.cl](mailto:asuntospublicos@uc.cl) [www.uc.cl](http://www.uc.cl)