



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Chile
Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

El Seguro de Desempleo.*†

Joseph Ramos‡
Carlos Acero§

Documento de Trabajo
Agosto, 2010

Palabras clave: Seguro de desempleo.

* Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad del o los autores y no comprometen al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

† Este trabajo fue publicado en el libro “Las nuevas políticas de protección social”. Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras editores. Santiago de Chile, 2010.

‡ Consultor, PNUD.

§ PNUD.

El Seguro de Desempleo

Joseph Ramos y Carlos Acero

Introducción

En el año 2002 entró en vigor la Ley 19.728 en Chile, la cual crea un seguro de desempleo de amplia cobertura que otorga beneficios significativos a los trabajadores. Este cambio legal respondió a un anhelo largamente sentido, pues si bien estos seguros han existido en el mundo desde hace casi 100 años, Chile recién pudo contar con él ese año. Así, Chile, un país innovador en materia de política económica y social durante los últimos 25 años, llegó tarde al seguro de desempleo. Con todo, debe reconocerse que la nueva ley incluyó aspectos novedosos dignos de ser destacados.

La ley del 2002 aprovechó la larga experiencia internacional existente en la materia e, incluso, se hizo cargo de problemas que afectaban a los seguros de desempleo prevalecientes en Europa y Estados Unidos que tendían a beneficiar a personas menos necesitadas (trabajadores temporales o por obra), inducían a colusión entre empleadores y trabajadores a expensas de fondos comunes y recursos fiscales, y desalentaban la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores cesantes a los que les resultaba conveniente mantener el subsidio. Dichos programas hubieran resultado exorbitantemente caros para países en vías de desarrollo como Chile.

El nuevo seguro de desempleo chileno eliminó gran parte de los abusos y filtraciones descritos, creando un programa más acorde con las capacidades de financiamiento de una economía en vías de desarrollo, como la chilena.

De hecho, todas las innovaciones tendientes a evitar abusos y filtraciones de beneficios a grupos no prioritarios resultaron tan exitosas que en el año 2009 se promulgó una segunda ley que aumentó los beneficios y amplió la cobertura del seguro de desempleo, motivada por la constatación de que la ley original de 2002 había pecado de tacaña.

Este capítulo realiza un recuento de la experiencia del seguro de desempleo en Chile. La sección I describe la política original, indicando sus objetivos, beneficios, forma de financiamiento e implementación. La sección II relata la génesis de la ley, partiendo con la institucionalidad existente y describiendo lagunas y necesidades legales. Posteriormente, detalla argumentos que fueron considerados o rechazados (teorías, experiencia internacional, temores y propuestas alternativas). La sección III presenta la discusión legislativa tras el seguro. La sección IV describe su implementación y resultados positivos, así como las deficiencias, que llevaron a su modificación en el 2009. La sección V da cuenta de las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes.

I. La Ley de Seguro de Desempleo del 2002¹

El seguro de desempleo que se introdujo en el 2002 tuvo como principal grupo de beneficiarios a los trabajadores asalariados del sector privado. Por razones de orden práctico se consideró que era innecesario extender el seguro a los empleados del sector público y, por otro lado, se consideró poco factible cubrir a los trabajadores por cuenta propia y asalariados sin contrato.

El seguro se hizo obligatorio para todos los trabajadores asalariados del sector privado contratados a partir de octubre 2002, excepto el servicio doméstico, y tuvo carácter voluntario para aquellos que estaban empleados desde antes de esa fecha. La gradualidad en su aplicación buscaba no afectar los derechos adquiridos de los trabajadores ni aumentar los costos implícitos para los ya contratados. Dicha gradualidad impuso un costo al sistema debido a un fenómeno de selección adversa: los primeros en adscribirse al seguro son los trabajadores por obra y plazo fijo, es decir, los que normalmente cambian de trabajo en el curso del año, así como los asalariados en trabajos de alta rotación².

El seguro vino a complementar la indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido, con la que ya contaba el trabajador chileno. De ahí que no se pueda evaluar la nueva ley sin tomar en cuenta los resultados de la relación entre ambos instrumentos.

El seguro cuenta con dos fondos principales, las contribuciones a las cuentas individuales de cotización de cada trabajador, que constituyen el ahorro forzoso, y el llamado Fondo de Cesantía Solidario (FCS), con contribuciones que varían según sea el trabajador permanente (contrato indefinido) o temporal (contrato por obra o plazo fijo). Este segundo componente, de monto considerablemente menor y cuya función es repartir el riesgo entre todos los afectados, constituye el verdadero seguro del sistema, pues el beneficiario lo recibe por el solo hecho de caer en la cesantía, independientemente del aporte que haya realizado al fondo.

En el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, la cuenta individual se nutre de una contribución mensual del 1,6% de su renta imponible que pone el empleador, y otra del 0,6% del propio trabajador, con un tope de 90 UF. El Fondo Solidario se financia con una contribución mensual del empleador del 0,8% de la renta imponible, más un aporte estatal modesto (del orden de US\$ 13 millones al año en régimen). En el caso de los trabajadores por obra o plazo fijo, la cotización es responsabilidad exclusiva del empleador (equivalente a un 3% del salario) y va toda a la cuenta individual del beneficiario³.

¹ Salvo que se indique lo contrario, la descripción del seguro en esta sección se refiere a cómo fue concebido en la ley original. Más adelante se comentarán las modificaciones hechas en la ley de 2009.

² En la práctica, y como se explicará más adelante, las restricciones en el acceso al Fondo Solidario del seguro han significado que esta situación no ha sido importante en cuanto a su efecto sobre la sustentabilidad financiera de la política..

³ Si bien la cotización del empleador para el trabajador por obra o plazo fijo (3%) es superior a la del trabajador indefinido (2,4%), no necesariamente significa un costo efectivo mayor para el empleador ya

Para acceder a la cuenta individual se requiere haber cotizado un mínimo de seis meses y el retiro de los fondos acumulados en la cuenta individual es a “todo evento”, ya sea por razones voluntarias o por despido. De esta manera, el fondo beneficia por igual al trabajador que se retira voluntariamente para buscar un mejor trabajo y al que pierde su trabajo.

La ley del 2002 favorece tanto al trabajador con contrato indefinido que es despedido, como al que queda sin trabajo porque terminó la obra o venció el plazo por el que fue contratado. No obstante los trabajadores por obra o a plazo fijo reciben un beneficio menor a los demás, ya que la ley entiende que saben desde el primer día que su trabajo es transitorio, por ende requieren menos protección al término esperado de su trabajo. En cambio, la ley asume que el trabajador con contrato indefinido se incorpora a un empleo con la perspectiva de permanecer en él durante un largo tiempo, por lo que su despido es un suceso inesperado que requiere mayor protección. Por este motivo, le otorga acceso al Fondo de Cesantía Solidario, así como a los fondos acumulados en su cuenta individual.

En caso de quedar sin trabajo, ambos grupos de trabajadores pueden acceder a sus cuentas individuales. El trabajador por obra o a plazo fijo accede a todo el ahorro de su cuenta de inmediato, ya que se supone que, probablemente, lleva menos de un año trabajando. En cambio, el trabajador con contrato indefinido no puede retirar todos sus fondos de inmediato (a no ser que lleve menos de año y medio en su empleo), sino que debe hacerlo gradualmente. El número posible de retiros aumenta con el número de años de contribución, según una tabla preestablecida.

Sólo puede acceder al Fondo Solidario el trabajador despedido con contrato indefinido y con, al menos, 12 cotizaciones continuas. Éste recibe los fondos acumulados en su cuenta individual y, de ser éstos insuficientes, recibe también recursos del Fondo Solidario. Un trabajador puede recibir del FCS el 50% del sueldo bruto promedio de las 12 últimas cotizaciones en el primer mes tras su despido; un 45 % el segundo mes de cesantía; un 40% el tercero; un 35% para el cuarto; y un 30% el quinto mes de cesantía. Existe un tope máximo mensual de \$190.000 (pesos del 2009 o US\$380) y un mínimo mensual de \$88.000 (US\$175) para el primer mes, siendo ambos decrecientes en forma análoga según la escala establecida para los siguientes giros.⁴

El Cuadro 1 muestra los beneficios que tendría un trabajador despedido con contrato indefinido según su antigüedad en la empresa y de acuerdo a su ingreso. Ahí se aprecia que el beneficio medio durante los cinco meses a los que pudiera tener derecho un trabajador comprende un porcentaje mayor del sueldo mientras más bajo es su ingreso:

que se suponía que, por renovarse estos contratos frecuentemente, el nuevo contrato podría absorber el mayor costo por medio de un menor salario líquido. Además, como la cuenta individual pertenece exclusivamente al trabajador y es accesible frente a todo evento, este beneficio tendería a ser valorado en un 100% por el trabajador, por lo que el trabajador estaría más dispuesto a aceptar esta reducción en su salario líquido.

⁴ Adicionalmente, el trabajador despedido recibe su Asignación Familiar (una contribución por carga o dependiente) mientras siga cobrando beneficios del FCS.

desde un 23% del salario líquido⁵ para un trabajador que gana cinco ingresos mínimos, hasta un 51% para el que gana sólo un ingreso mínimo. Está clara, pues, la intención redistributiva de la ley, al proteger más al trabajador con un menor ingreso y, por ende, más vulnerable.

Cuadro 1: Simulación de beneficios según antigüedad en empresa e ingreso

Antigüedad en la Empresa: 1, 2 y 3 años

(Beneficios expresados en % del salario líquido; entre paréntesis el beneficio proveniente del Fondo Solidario de Cesantía)

Salario = 1 ingreso mínimo

Salario =3 ingresos mínimos

Salario = 5 ingresos mínimos

Beneficios	1 año	2 años	3 años		1 año	2 años	3 años		1 año	2 años	3 años
Mes 1	67 (30)	67 (0)	67 (0)		48 (12)	48 (0)	48 (0)		29 (0)	29 (0)	29 (0)
Mes 2	56 (56)	56 (50)	56(13)		43 (43)	43 (19)	43 (0)		26 (19)	26 (0)	26 (0)
Mes 3	50 (50)	50 (50)	50(50)		38 (38)	38 (38)	38 (21)		23 (23)	23 (6)	23 (0)
Mes 4	44 (44)	44 (44)	44(44)		34 (34)	34 (34)	34 (34)		20 (20)	20 (20)	20 (0)
Mes 5	38 (38)	38 (38)	38(38)		29 (29)	29 (29)	29 (29)		17 (17)	17 (17)	17 (7)
Benef medio/S*	51	51	51		38	38	38		23	23	23
Benef + Indem/S*	71	91	111		58	78	98		43	63	83
Benef sin ley*	25	50	75		25	50	75		25	50	75
Benef FCS/S*	44	36	29		31	24	17		16	9	1

Fuente: elaboración propia

*Los beneficios informados en el cuadro se refieren al porcentaje del salario líquido mensual que el trabajador recibiría durante cinco meses de una cesantía de esa duración. Obviamente, de ser mayor su cesantía, estos porcentajes disminuirían; inversamente se incrementarían si la duración de su cesantía fuera menor.

El beneficio total para un asalariado con contrato indefinido que es despedido incluye la indemnización de un mes de sueldo por año de servicio en caso de despido, ya que la

⁵ Se considera el porcentaje del salario líquido, pues a fin de cuentas es lo que más le interesa al trabajador para suavizar su consumo. De ahí que el 50% del salario bruto equivale, aproximadamente, a un 62,5% del salario líquido. Por eso mismo, por ejemplo (ver penúltima fila de la 1ª columna del Cuadro 1), la indemnización de un mes por año en caso de despido cubre el 25% del salario líquido de cinco meses. Es así ya que la indemnización de un mes de sueldo bruto es igual a 1,25 meses de sueldo líquido. Esta indemnización, “estirada” durante cinco meses de duración supuesta de la cesantía, equivale a recibir un 25% del sueldo líquido mensual.

ley asume que el seguro por sí sólo sería insuficiente para proteger el consumo de la familia de un trabajador cesante. De ahí que la protección total (seguro más indemnización) que tiene un trabajador indefinido despedido que gana un salario mínimo, puede ascender desde el equivalente al 71% de su salario líquido por los cinco meses que pudiera durar su cesantía si tiene un año de antigüedad, hasta un 91% si tiene dos años de antigüedad, y supera el 111% cuando tiene tres o más años de antigüedad.

Los datos del Cuadro 1 permiten también apreciar la diferencia entre el seguro total (beneficio más indemnización, como porcentaje del salario) y la situación anterior al seguro, cuando sólo se disponía de la indemnización por despido. Por ejemplo, un trabajador que gana un salario mínimo y tiene 1 año de antigüedad sube su protección total de un 25% del salario líquido durante cinco meses sin el seguro a un 71% con el seguro. De la misma manera, el trabajador con un salario mínimo y dos años de antigüedad pasa de una protección total igual al 50% de su salario líquido sin el seguro durante 5 meses a un 91% con el seguro. Sin embargo, se debe notar que en la medida que sube el salario, va disminuyendo el porcentaje en que el seguro eleva la protección del trabajador respecto a la simple indemnización, lo cual es coherente con el carácter progresivo de la medida.

No acceden al Fondo Solidario los trabajadores que llevan más de cinco años seguidos trabajando en la empresa ni aquellos con ingresos elevados, pues los fondos acumulados en sus cuentas individuales tienden a cubrir el mínimo necesario contemplado en la ley. El Fondo Solidario está diseñado para suplir los fondos de las cuentas individuales para el trabajador que queda cesante, sobre todo en los primeros años de un empleo cuando la indemnización es modesta y el trabajador está más desprotegido. De hecho, como muestra el Cuadro 1, el beneficio del Fondo Solidario de Cesantía como porcentaje del salario líquido es máximo (44% del salario) para el trabajador que gana un salario mínimo y con sólo 1 año de antigüedad en la empresa; y disminuye conforme sube el ingreso y mayor es la antigüedad laboral. El mismo Cuadro muestra cómo el beneficio desciende a apenas un 1% para un trabajador que gana 5 ingresos mínimos y tiene 3 años de antigüedad en la empresa.

Para poder acceder a los recursos del Fondo Solidario el trabajador debe mostrar un finiquito de su empleador, estar inscrito en una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), visitarla mensualmente mientras cobre beneficios del FCS, y no haber rechazado ningún trabajo que pague un 50% o más de su salario anterior.

Un rasgo innovador en el seguro chileno es el pago con cargo a los recursos de la cuenta individual –pero no del FCS– cuando el trabajador queda sin empleo por retiro voluntario. Este monto equivale a aproximadamente una semana y media de sueldo líquido por año de cotización. La medida tiene por objetivo el fomento de la movilidad laboral.

El diseño del seguro contempla una serie de medidas adicionales novedosas. Primero, para evitar elevar en forma excesiva los costos del seguro para la empresa, los empleadores pueden deducir de la indemnización que tendrán que pagar en caso de

despido, las contribuciones hechas a la cuenta individual (1,6% del salario). Como la indemnización de un mes por año equivale a un 8,3% del salario bruto, ello significa que el costo de la indemnización para la empresa se reduce en aproximadamente un 20%.

Segundo, para preservar la viabilidad financiera del Fondo Solidario y asegurar subsidios para todos los potenciales beneficiarios, la ley considera ajustes hacia abajo en los pagos del Fondo Solidario en el caso en que una crisis sea tan severa que los pagos totales del fondo en un mes excedan el 20% de los recursos acumulados.

Tercero, el seguro es administrado por privados. Para abaratar costos, la administración se limitó a una sola empresa –llamada Administradora del Fondo de Cesantía (AFC)– por medio de una licitación que le otorgó la administración del seguro por un plazo de 10 años. De este modo, el costo asociado a la administración del sistema (cobro de cotizaciones, mantención de cuentas, inversión de los fondos, verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios, pago de los mismos y cobro de deudores) resultó ser relativamente bajo, equivalente a un 0,6% anual de los fondos acumulados. Al ser la administración un monopolio, está sujeta a la fijación de normas y regulación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

Cuarto, se creó un organismo independiente que vela por el buen funcionamiento del seguro. Antes, la SAFP y los demás organismos fiscalizadores del Estado eran responsables del cumplimiento de la letra de la ley, pero no existía un organismo independiente para velar por la aplicación del espíritu de la ley. Así se creó la Comisión de Usuarios, un organismo independiente, compuesto por usuarios del seguro de desempleo –representantes sindicales y patronales– y presidido por un académico. La comisión tiene el derecho a exigir información de la AFC y de los organismos estatales (SAFP, Sence, etc.) con el fin de cumplir la obligación de presentar anualmente un informe no vinculante de carácter descriptivo (sobre el funcionamiento del sistema) y propositivo, sugiriendo mejoras al seguro de desempleo.

El seguro elevó la protección al trabajador despedido, sobre todo a aquel con pocos años en la empresa y con ingresos bajos o medios. Innovó también al introducir beneficios, aunque modestos, para trabajadores que quedan sin trabajo por retiro voluntario de la empresa y aquellos que quedan sin trabajo al terminar la obra o tras cumplirse el plazo por el cual fueron contratados.

El diseño del seguro minimiza la filtración de recursos hacia grupos menos prioritarios y reduce los incentivos perversos a prolongar el desempleo para cobrar el seguro, fenómenos que han encarecido los sistemas de seguro de desempleo en los países desarrollados.

Ello puesto que tiende a evitar la posible colusión entre empleadores y trabajadores para pactar finiquitos ficticios a expensas del Estado, y lo consigue haciendo que el seguro sea financiado casi exclusivamente por los dos primeros. También porque el grueso de

los beneficios proviene de cuentas individuales, financiadas por ambas partes, y solo si los fondos acumulados en estas cuentas son insuficientes para cubrir los beneficios estipulados en la ley, se puede acudir de manera supletoria al fondo común. Asimismo, se limitó el uso del Fondo Solidario a trabajadores asalariados con contratos indefinidos, pues se considera que son éstos, y no los trabajadores por obra o plazo fijo, los que más necesitan del seguro. Por otra parte, se incentivó la reinserción rápida a través de beneficios decrecientes en el tiempo, partiendo de un máximo del 50% del salario bruto y finalizando en el quinto mes con un subsidio no mayor al 30% del ingreso; los beneficios del Fondo Solidario se centraron en los trabajadores de ingresos bajos y medios ya que se fijan topes máximos a los subsidios; y se evitó elevar en exceso los costos de contratación, pues el empleador puede descontar su cotización a la cuenta del trabajador de la indemnización en caso de despido.

II. La génesis de esta política

Lo que existía

Antes de 2002 había algunos mecanismos de protección para el trabajador cesante, aún cuando claramente insuficientes. El trabajador chileno contaba con: (i) la indemnización por años de servicio en caso de despido, una suerte de seguro de desempleo imperfecto; (ii) un subsidio de cesantía; y (iii) los programas de empleo de “emergencia” que solían implementarse cada vez que el desempleo superaba los dos dígitos.

Desde inicios del siglo XX existe en Chile la obligación legal para los empleadores de pagar una indemnización en caso de despido. Si bien esta ley se ha modificado varias veces, desde su última reforma a principios de los 90, todo trabajador con contrato indefinido, en caso de ser despedido, tiene derecho a una indemnización de un mes de sueldo por cada año trabajado para ese empleador, con un máximo de 11 meses.

Para muchos, especialmente para los sindicatos, el objetivo principal de esa ley era (y es) dificultar el despido y, de esta manera, proteger el empleo. Los empleadores lo veían (y ven) como un freno a la contratación dado que eleva el costo de despido, reduciendo la flexibilidad y capacidad de adaptación de las empresas frente a un entorno económico cambiante.

No obstante, la indemnización en caso de despido puede considerarse también como una suerte de seguro de desempleo, aunque imperfecto. Se calcula que el trabajador promedio lleva 6,2 años de antigüedad en la empresa (ver el Cuadro 2), por lo que una indemnización de seis meses de sueldo cubriría un período de búsqueda normal de trabajo. Para este trabajador, la indemnización es un buen seguro frente al despido. Y de ahí que sea altamente valorada por los trabajadores, aunque sean ellos mismos quienes la financien con parte de su salario líquido.

Cuadro 2: Años de antigüedad en la empresa por sexo y edad

Sexo	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	Total
Hombres	1,7	3,8	7,5	11,7	14,5	15,5	6,7
Mujeres	1,7	3,7	5,8	11,1	13,9	9,1	5,0
Total	1,7	3,8	7,0	11,6	14,4	14,9	6,2

Fuente: Beyer (2000)

Este análisis rige para el trabajador “promedio”, pero no todos califican en esta categoría. Como la indemnización no es proporcional al riesgo de despido, sino a la duración del empleo, no protege en absoluto al trabajador con menos de un año de antigüedad (dos tercios de los contratados cada año según Encla 2009) y protege insuficientemente al tercio de los cesantes que requieren más de seis meses para encontrar trabajo⁶. En cambio, sobreprotege a ese 40% de trabajadores que tienen larga duración en su empresa, lo que eleva los costos efectivos de contratación y, por ende, limita la contratación⁷.

A lo anterior, debemos agregar que, ya sea por falta de escrúpulos o por necesidad (los despidos masivos suelen producirse precisamente cuando a la empresa le está yendo mal), muchas empresas no pagan la indemnización o negocian un pago inferior al debido.

El subsidio de cesantía existente también tenía larga data y era financiado íntegramente por el Estado. Tenía un carácter discrecional, puesto que dependía de la disponibilidad en las arcas fiscales y tanto su monto como cobertura eran altamente volátiles. Ya en la década de los 90, cuando se estaba discutiendo la necesidad de implementar un seguro de desempleo, el monto estatal para ese efecto era casi irrelevante. De hecho, en 2001, el fisco pagaba un beneficio decreciente por hasta 12 meses, de entre US\$ 25 al mes los primeros meses de cesantía y \$12 al mes hacia el final. Lo recibía apenas el 10% de los cesantes (ya que muchos ni siquiera se interesaban en tramitar el beneficio)⁸.

Los programas masivos de empleo de “emergencia” eran activados durante crisis económicas importantes, como en los períodos 1982-83 (cuando el desempleo abierto

⁶ Como un 35% de los trabajadores despedidos que califica para la indemnización tiene una antigüedad en el trabajo de entre 1 y 3 años, la indemnización sería insuficiente para cubrir una búsqueda normal de empleo, ya que un 30-40% de los cesantes, dependiendo de si la economía está o no en crisis, requiere de más de 6 meses para encontrar trabajo. Ver Vroman (2003).

⁷ Según Encla (2009) un 36% de los trabajadores con contrato indefinido tiene seis o más años de antigüedad en la empresa, por lo que ellos recibirían indemnizaciones superiores a sus necesidades reales de recursos para financiar el período de búsqueda de empleo. Este es un costo importante para la empresa que, al no ser valorado en 100% por los trabajadores –pues están sobreprotegidos– eleva significativamente los costos laborales y, al ser absorbidos por la empresa, frena la contratación.

⁸ Ver Acevedo, Eskenazi y Pagés (2006).

pasó del 20%) y 1998-99 (cuando superó en algunos meses el 10%). Se trataba de planes municipales, altamente intensivos en mano de obra (al menos un 80% del programa tenía que ser gastado en sueldos) para la realización de obras públicas menores, como hacer parques, limpiar calles o drenar acequias. En 1982-83, estos programas dieron empleo a casi un 10% de la fuerza de trabajo. En menor medida, se recurrió nuevamente a este método de generación de empleo a fines de los 90, durante la crisis asiática, llegando, en el año 2002, a emplear a un 2% de la fuerza de trabajo.

Estos programas carecían de proyección para el trabajador, tenían escasa productividad y ofrecían baja utilidad social y reducidos salarios.⁹ Por tales razones, el Estado optó por reemplazarlos por subsidios a la contratación dirigidos al sector privado. De hecho, entre 2003 y 2005, dos de cada tres personas contratadas bajo programas financiados por el gobierno accedían a su empleo mediante el subsidio a la contratación. En la crisis del 2009 menos del 0,25% de la fuerza de trabajo (alrededor de 25.000 personas) estaba contratada en programas de empleo directo¹⁰. Los subsidios a la contratación están afectados a un grado significativo de filtración, puesto que muchas empresas reciben el subsidio por incorporar a su plantilla a personas que igualmente iban a contratar, tienen la gran virtud de promover la contratación en empresas productivas para realizar trabajos necesarios y con perspectivas de largo plazo para el trabajador.

Lo que faltaba: la necesidad sentida

a) ¿Por qué un seguro?

Son varias las razones que justifican un seguro de desempleo. Aun sin crisis de desempleo masivo, un porcentaje importante de la fuerza de trabajo afronta el riesgo de quedar sin ingreso durante un período posiblemente prolongado en una coyuntura económica normal. Esto es debido a la destrucción creativa de empleos que caracteriza la economía moderna; periódicamente, un porcentaje importante de empleos es destruido, y otro creado, como parte del proceso de reasignación de empleos desde empresas y usos menos productivos a empresas y usos más productivos. Por ello, se estima que, sumando la entrada al mercado laboral, cambios voluntarios de trabajo, contratos por obra o plazo fijo y despidos, a lo largo de su vida profesional, el trabajador promedio cambia de empleo una vez cada cuatro años¹¹. De prolongarse el período de búsqueda entre dos y tres meses, ello, de por sí, supondría un desempleo

⁹ Inicialmente se pagaba menos que el salario mínimo, tanto por razones de falta de recursos como por un intento de no desincentivar la búsqueda de trabajo. Además, salarios tan bajos servían como una forma de autoselección, pues sólo los más necesitados acudían a ellos. Eventualmente, en democracia se pagaría un salario mínimo por jornada completa.

¹⁰ Ver Velásquez (2008).

¹¹ Según Encla (2009), en el año 2008 fueron celebrados y finiquitados aproximadamente un 25% de todos los trabajadores con contrato indefinido en la empresa. Por tanto, ello significa que, en promedio, un trabajador cambia de trabajo cada cuatro años.

“friccional” del orden de 4,2% a 6,3% al año¹². Algunas búsquedas pueden ser inesperadamente largas, lo que hace especialmente costoso el proceso. Por otra parte, la mejor búsqueda implica poder rechazar algunas ofertas y no tener que aceptar el primer empleo que se encuentra, pero la falta de ingreso puede impedir este proceso.

En segundo término, la gravedad del desempleo se agudiza significativamente cuando la desocupación es masiva y generalizada, situación en que la gran mayoría de las empresas está despidiendo, y pocas están contratando. Estas pueden ser recesiones – como la crisis actual o la asiática, cuando el PIB cayó un punto y el desempleo alcanzó el 10%–; o depresiones como la que vivió Chile en 1974-75 a raíz de la política antiinflacionaria, cuando el PIB cayó un 13% y el desempleo abierto llegó al 20% ; o la de 1982-83, cuando durante la llamada crisis de la deuda externa, el PIB cayó un 18% y el desempleo, sin incluir los planes de emergencia, superó el 20%. Dado que el trabajador promedio está indefenso frente a tales crisis, el quedar cesante se convierte en una verdadera catástrofe para él.

Tercero, aun los trabajadores por obra (por ejemplo, en la construcción) o a plazo fijo enfrentan problemas de continuidad. Es cierto que el trabajador que opta por estos empleos sabe que no tendrá un ingreso estable, y que ha de buscar trabajo cada cierto tiempo, por lo que debe ahorrar parte de su ingreso para cubrir ese período de búsqueda. Desafortunadamente, la duración de esa búsqueda no es fácilmente predecible.

Además, no todos los trabajadores son previsores, y aun cuando lo fueran el ahorro individual solo sirve para proteger al trabajador frente a situaciones previsibles o de riesgo acotado. Ello no es el caso de muchos de los eventos de desempleo, especialmente en caso de grandes recesiones cuando la protección individual por medio de ahorro previo es claramente insuficiente. Por otra parte, aun en situaciones de desempleo “normal”, el período de búsqueda no es completamente previsible y tiene una importante varianza. Por lo tanto, el ahorro individual no es una protección eficiente para enfrentar el riesgo de desempleo. Los seguros de desempleo permiten diversificar ese riesgo entre todos los potencialmente afectados, lo que suaviza el consumo y bienestar de la fuerza de trabajo.¹³,

Por otra parte, no existe un mercado de capitales perfecto al que el trabajador cesante pueda recurrir pidiendo prestado para proteger su consumo en períodos de cesantía. Al contrario, en esos momentos, cuando más lo necesita, es probable que no consiga quién

¹² En efecto, si un cuarto de la fuerza de trabajo está buscando trabajo cada año, y si su búsqueda dura 2-3 meses, entonces entre un 4,2% (1/4 multiplicado por 2/12 de año) y un 6,3% (1/4 multiplicado por 3/12 de año) de la misma estaría cesante en cualquier momento dado. Ver Cowan y Micco (2009) para una discusión de la importancia de la rotación en el mercado laboral.

¹³ Gran parte del problema de desempleo masivo desaparecería si, en circunstancias recesivas, cuando las empresas enfrentan reducciones en sus ventas, el gobierno las indujera a reducir horas de trabajo en lugar de despedir personal. En efecto, sería socialmente preferible que, frente a una caída generalizada en las ventas y producción de, digamos, un 5%, todos trabajaran un 5% menos de horas, a que el desempleo subiera en cinco puntos porcentuales. Para una propuesta en este sentido ver Bravo, Larrañaga y Ramos (2003).

le preste. Por ello, frente a peligros relativamente aleatorios como la cesantía, es mucho más eficiente socializar el riesgo por medio de un seguro.

Todas estas razones se consideraron para la creación del seguro de desempleo. Así, éste tuvo como objetivo no sólo reducir la variabilidad en el consumo familiar del trabajador durante su cesantía, sino también proporcionar los medios para que el trabajador no se sienta obligado a tomar el primer trabajo que le ofrezcan, pudiendo alargar la búsqueda hasta encontrar un empleo más idóneo y mejor remunerado. Así, un seguro de desempleo bien diseñado mejora ostensiblemente el bienestar social.

b) ¿Por qué un seguro obligatorio?

Si es tan conveniente un seguro de desempleo ¿por qué no se genera un mercado privado para ello, como se hace, por ejemplo, para el seguro contra accidentes? El problema es que un seguro privado de desempleo tendría que lidiar con lo que se denomina selección adversa. Como el riesgo de desempleo no es completamente aleatorio, sino que afecta a algunos empleos y a algunas personas más que otras, tenderían asegurarse los individuos que tuvieran mayor riesgo. Como las empresas aseguradoras anticiparían esto, cobrarían una prima elevada, lo que desalentaría aún más a todos, menos a los más riesgosos, con lo que el mercado se iría estrechando hasta, posiblemente, desaparecer.

Un segundo disuasivo para la creación de un seguro privado es que, particularmente en caso de crisis, el riesgo de desempleo no es independiente de un trabajador a otro. Los seguros privados son altamente vulnerables a este tipo de riesgo sistémico, cuando las contingencias individuales están relacionadas, como sucede durante un período de desempleo masivo. Más aún, los activos que respaldan tales seguros, típicamente pierden valor en esos momentos de mayor necesidad, por lo que el seguro se hace insolvente, a menos que el Estado se comprometa a cubrir sus eventuales déficits.

La solución al problema de selección adversa es hacer obligatorio el seguro para todos los trabajadores, con lo que se aseguran tanto los que tienen un menor riesgo como aquellos con uno mayor. De ahí que el seguro de cesantía es, en los países donde existe, un seguro que la autoridad ha hecho obligatorio a toda la fuerza laboral. Y es típicamente estatal, ya que el Estado es la única entidad que puede cubrir riesgos sistémicos.

c) ¿Por qué un seguro combinado con ahorro forzoso?

La ley de 2002 contempla un seguro puro –el Fondo Solidario– donde los beneficios para los cesantes dependen de si caen o no en cesantía, *independiente de su aporte*. Si bien este seguro es la mejor manera de distribuir un riesgo aleatorio entre los

potencialmente afectados¹⁴, la ley contempla un ahorro forzoso importante a través de las cuentas individuales. Este componente existe principalmente para minimizar el “riesgo moral” o comportamiento abusivo que pudiera desfinanciar el Fondo Solidario. Si hubiera sólo un Fondo Solidario, donde pagan “terceros”, habría incentivos para prolongar innecesariamente la búsqueda de trabajo; trabajar como informal mientras se cobra del fondo; o para que, en colusión con los empleadores, se disfrazaran retiros voluntarios como despidos, para así cobrar del Fondo Solidario. Para minimizar tales comportamientos abusivos, la ley obliga a que, en caso de despido, se pague primero de las cuentas individuales.

El ahorro forzoso de la cuenta individual también existe para facilitar la movilidad voluntaria, es decir, para ayudar a que nadie permanezca en un trabajo que no desee por no ser capaz de financiar una búsqueda laboral razonable. En efecto, si bien el Fondo Solidario sólo está disponible para la eventualidad de un despido, los fondos de la cuenta individual son “a todo evento”, tanto para despido como para retiros voluntarios.

d) ¿Por qué un seguro que complementa la indemnización en lugar de reemplazarla?

En teoría, la mejor protección frente a la cesantía es un buen seguro de desempleo, no la indemnización en caso de despido. Esta última es un seguro imperfecto de cesantía pues, como se explicó anteriormente, protege contra la eventualidad de despido, pero en función de cuántos años se ha trabajado en la empresa. De ahí que no protege adecuadamente a los que llevan pocos años en un empleo, mientras que protege en exceso a los que tienen más antigüedad en la empresa.

De no haber existido la indemnización por despido se habría creado solo un seguro de cesantía, pero reforzado en dos aspectos. El beneficio del seguro habría tenido que ser mayor, puesto que el actual seguro sin indemnización cubre apenas entre el 23% (trabajos que pagan cinco ingresos mínimos al mes) y el 51% (trabajos que pagan un salario mínimo) del salario líquido del trabajador cesante durante cinco meses (véase de nuevo el Cuadro 1). Por otra parte, el componente de “seguro”, es decir, el Fondo Solidario, habría sido significativamente mayor.

Sin embargo, la indemnización en caso de despido es considerada como una “conquista” no negociable por parte de los trabajadores. De ahí que el costo político de crear un buen seguro en reemplazo de la indemnización parecía demasiado elevado. En

¹⁴ El riesgo de cesantía no es completamente azaroso: afecta a algunos más que otros. Por diferentes razones, entre ellas la práctica de despedir a empleados de contratación reciente antes que a los de mayor antigüedad, (entre, otros motivos por el considerable costo que suponen las indemnizaciones por despido para los trabajadores con mayor antigüedad en la empresa), los jóvenes suelen tener una mayor tasa de desempleo. Por su parte, los adultos de más edad suelen tener un desempleo más prolongado, y algunas actividades (por ejemplo, la construcción) suelen ser más volátiles que otras, con tasas de desempleo típicamente más altas que el resto. Factores como éstos hacen que el riesgo de desempleo no sea idéntico para distintos grupos de trabajadores. Ello da lugar a subsidios cruzados entre grupos de trabajadores que, sin embargo, tienden a reducirse si se considera el ciclo de vida laboral completo.

consecuencia, se optó por complementar el sistema de indemnización en vez de reemplazarlo del todo. Si bien esto tenía la virtud de hacer al seguro políticamente más aceptable, tenía la desventaja de todo híbrido: ser un instrumento imperfecto. Si bien el nuevo sistema eleva significativamente los beneficios para los cesantes con poca antigüedad en la empresa, la protección sigue siendo insuficiente para este grupo de trabajadores.¹⁵

e) El mercado laboral chileno y el grupo objetivo del seguro chileno: la laguna por llenar

i. El mercado laboral chileno

Para entender lo que se pretendía en la ley del seguro hay que dimensionar algunos aspectos clave del mercado de trabajo chileno. El Cuadro 3 muestra la distribución de la fuerza de trabajo ocupada según tipo de contrato (indefinido, por obra, faena o plazo fijo, sin contrato), así como por categoría ocupacional (asalariado del sector privado o público, empleador y/o cuenta propia, trabajador doméstico o familiar no remunerado).

Cuadro 3: El mercado laboral chileno según tipo de ocupación y contrato

<u>Total de Ocupados</u>	<u>100%</u>
1. Asalariado del Sector Privado mayor a 18 años	57%
1.1 Con contrato indefinido	37%
1.2 Con contrato por obra, honorarios o plazo fijo	9%
1.3 Sin contrato	11%
2. Asalariado del sector público mayor de 18 años	10%
3. Empleador y cuenta propia	26%
4. Personal de servicio y familiar no remunerado	6%

Fuente: Estimación de los autores sobre la base de SAEP (2007) y Sehnbruch (2004)

¹⁵ Como se muestra en el Cuadro 1, los trabajadores con remuneraciones de tres o más salarios mínimos mensuales, y con menos de un año y medio de antigüedad en la empresa, reciben un 58% y un 43% de su salario líquido mensual durante cinco meses de cesantía, según ganen tres o cinco salarios mínimos, respectivamente. Esto es relativamente bajo y, ciertamente, mucho menor a los beneficios de los cesantes que tienen más antigüedad.

A la hora de diseñar un seguro de desempleo, los trabajadores de planta del sector público no serían de interés para la autoridad pues disfrutan de inamovilidad laboral. Tampoco serían prioritarios los empleadores y trabajadores por cuenta propia, pues se supone que la gran mayoría opta por esta fórmula libremente,¹⁶ motivo por el cual no cabe asegurar a este segmento. Por otra parte, se considera que asegurar a los trabajadores por cuenta propia se prestaría a abusos ya que es virtualmente imposible identificar cuándo un trabajador por cuenta propia está cesante o cuándo ha recuperado su trabajo. Tampoco puede distinguirse entre un trabajador a cuenta propia verdaderamente cesante y uno inactivo que se declara “en cuenta propia cesante” para cobrar el seguro. Por razones similares, se descartaría asegurar a los trabajadores familiares no remunerados, pues al ser virtualmente indistinguibles de los inactivos, su aseguramiento se prestaría a abusos.

Por otra parte, sería de interés asegurar a los asalariados del sector privado sin contrato, pero la ausencia de un contrato hace virtualmente imposible asegurarlos. Si no tienen contrato, y así han evadido la ley, ¿cómo verificar que han trabajado?, ¿o por cuánto tiempo?, y ¿cómo comprobar que no hayan vuelto a trabajar? Limitaciones prácticas de esta naturaleza dificultaban enormemente la inclusión de estos grupos en un seguro de desempleo.

ii) La laguna: el grupo objetivo

Consideraciones como las arriba mencionadas, llevaron a la autoridad a hacer del trabajador asalariado del sector privado y con contrato indefinido el grupo prioritario del seguro de desempleo. Como estos trabajadores ya gozaban de una indemnización de un mes de sueldo por año de servicio, el foco fue puesto en el grupo más desprotegido: los empleados con poca antigüedad en la empresa. El monto considerado “una protección razonable” es materia de discusión; cabe suponer que los trabajadores con cuatro o más años de antigüedad en la empresa están adecuadamente cubiertos por la indemnización en caso de despido pues contarían con, al menos, cuatro meses de ingreso, lo que cubriría una búsqueda de trabajo de seis meses con un 83% de su ingreso líquido normal.

Así también, se estimó que los que necesitaban en mayor medida un seguro de desempleo eran los trabajadores de ingresos bajos o medio-bajos, ya que se temía que tuvieran menos mecanismos de auto-protección por lo que terminarían obligando a la autoridad a acudir en su ayuda en momentos difíciles. En cambio, los trabajadores con ingresos más altos podrían proteger su consumo durante los períodos de cesantía con ahorros propios, además de ser sujetos de beneficios tributarios por la ley que incentivaba el ahorro voluntario.

¹⁶ Sehnbruch (2004) estima que más del 70% de los trabajadores en el sector informal lo son por libre opción. No obstante, también observa que la probabilidad de ser informal es 2-3 veces mayor si uno fue recientemente cesante, lo que muestra que un porcentaje no menor de trabajadores por cuenta propia lo son por necesidad.

Por otra parte, se dio baja prioridad a los temporeros y a los trabajadores por obra (habituales en la construcción) o a plazo fijo pues se consideraba que optan libremente por esta condición laboral. Se entiende que el desempleo que afecta a este segmento es, en alguna medida, previsible y, por ende, “voluntario”, por lo que no ameritaría una protección adicional¹⁷. Además, *teóricamente*, muchos de estos empleos podrían pagar más precisamente porque adolecen de menor estabilidad laboral, aunque las cifras disponibles sugieren lo contrario¹⁸.

Finalmente, están quienes tienen menos de un año de antigüedad y no reciben indemnización alguna. Este grupo representa una proporción considerable de los que tienen contrato indefinido (22%) y aún más elevada de quienes cambian de trabajo cada año. El segmento incluye a muchos trabajadores jóvenes que entran en el mercado laboral por primera vez y que experimentan una alta rotación hasta que encuentran un trabajo idóneo. Precisamente por ser jóvenes, muchos no son jefes de hogar y, de serlo, tienen pocos dependientes. Por otro lado, si se fuera a pagar un subsidio a los trabajadores con menos de un año de cotizaciones, se podría correr el riesgo de que, al no tener la cobertura de una indemnización por despido, trabajadores y empleadores se coludieran, especialmente en empresas en torno a la informalidad, convirtiendo retiros voluntarios en despidos ficticios. Este tipo de consideraciones estuvieron muy presentes en el diseño de la ley del 2002,

f) *Evaluación de la experiencia internacional: la disyuntiva entre beneficios y filtraciones*

Si bien el deseo de las autoridades chilenas era cubrir los peores riesgos de desempleo y ampliar la cobertura de manera significativa, se querían evitar las ineficiencias o filtraciones que caracterizaban a muchos de los seguros de desempleo de los países desarrollados, y que eventualmente explicaban su alto costo fiscal. Hay una disyuntiva entre generosidad de beneficios y filtraciones a grupos menos prioritarios. Mientras menos desarrollado sea el país, probablemente más necesario sea limitar los beneficios en aras de evitar importantes filtraciones. De ahí que el seguro chileno copió mucho de la experiencia internacional, pero con modificaciones importantes, para frenar filtraciones consideradas excesivas para el estado de desarrollo actual de la economía. Es razonable suponer que a medida que el país continúen desarrollándose la disyuntiva

¹⁷ La evidencia empírica no es clara en este punto. Por un lado, cálculos realizados con los datos longitudinales de la base de datos del Seguro de Cesantía (PNUD, 2010a), parecen indicar que los trabajadores contratados la mayor parte de su tiempo con contratos por obra o a plazo tienen una menor capacidad para encontrar y mantener un empleo que aquellos que acostumbran a trabajar como indefinidos. Por otro lado, análisis para el período 2000-2006 realizados a partir del panel de datos de la Encuesta de Protección Social (PNUD, 2010b) parecen sugerir que aquellos empleados con contratos por obra o a plazo fijo tienen una mayor facilidad para salir del desempleo.

¹⁸ Por ejemplo, la Comisión de Usuarios (2006) informa que los trabajadores de la construcción ganan más que los de servicios estatales y personales. No obstante, según datos del propio seguro de cesantía (Comisión de Usuarios, 2008), los salarios de los trabajadores con contrato indefinido son un 84% mayores a los de los que tienen contrato a plazo fijo. Por cierto, en ambos casos habría que comparar empleos con las mismas calificaciones y características antes de sacar conclusiones definitivas.

citada se irá modificando en favor de mayores beneficios, ya que el país contará con los recursos para absorber el costo de posibles filtraciones.

Hay un conjunto de características en los seguros de desempleo existentes en los países desarrollados. En primer lugar, suelen tener un financiamiento tripartito: empleador (normalmente entre un 1-5% del salario), trabajador (normalmente entre un 1-3% del salario) y Estado (normalmente supera el 1% del PIB). El sistema chileno es esencialmente bipartito, por lo que se evita la posible colusión entre empleadores y trabajadores a costa de los fondos estatales, aunque a riesgo de no contar con suficiente financiamiento, sobre todo para la parte más “pura” del seguro: el Fondo Solidario.

Segundo, todos los aportes van a un fondo común, por lo que los beneficios son proporcionales a la eventualidad de la cesantía, y relativamente independientes del aporte individual. En Chile, el grueso de los aportes va a cuentas individuales; la parte menor al Fondo Solidario. Ello limita un comportamiento abusivo a expensas del Fondo Solidario, pero restringe el componente puro del seguro pues buena parte de los beneficios son en función del tiempo de aporte y no del riesgo de cesantía.

Tercero, los beneficios son altamente variables entre los países desarrollados, con tasas de reemplazo entre un 40% y un 80% del salario. Por su menor nivel de desarrollo, por el hecho que el seguro complementa la indemnización y por razones de economía política (es más fácil ampliar beneficios en el futuro que recortarlos), Chile optó por beneficios relativamente reducidos, salvo para los trabajadores de menores ingresos.

En cuarto lugar, los beneficios tienen una duración altamente variable. En ciertos países, se prolongan por dos años y más; y sólo en algunos pocos casos los beneficios decrecen en el tiempo. Por razones de costo, así como para incentivar una búsqueda rápida de empleo, en Chile se optó por una duración relativamente corta –por un máximo de cinco meses– con beneficios decrecientes en el tiempo, bajando de un máximo de 50% del salario bruto el primer mes, a un 30% el quinto.

Quinto, la elegibilidad del seguro está típicamente condicionada a las contribuciones realizadas durante el último empleo, aunque también se dan casos “generosos” (Alemania), donde se cubre inclusive a personas buscando trabajo por primera vez o personas reingresando al mercado laboral tras un período de inactividad (especialmente las mujeres que han sido madres). Chile optó por requerir inicialmente 12 meses de cotizaciones continuas para un trabajador con contrato indefinido antes de poder acceder al Fondo Solidario. Esto se hizo para concentrar el subsidio en personas consideradas más severamente golpeadas por la cesantía: aquellos con contratos indefinidos con cierta constancia en el mercado laboral. El seguro chileno evita filtraciones a los trabajadores por obra, a plazo fijo y temporeros (por considerar que, de algún modo, anticipan este evento desde su contratación), pero a costa de dejarlos bastante indefensos frente a la cesantía, salvo por los fondos que puedan girar de sus cuentas individuales. Igualmente, esta condición deja desprotegidos a los que ingresan al mercado laboral por primera vez o que se reincorporan al mismo después de un tiempo, porque se supuso que eran capaces de sobrellevar la situación mientras eran

inactivos y por la dificultad de evitar que personas inactivas declaren ser cesantes para cobrar el beneficio.¹⁹

Finalmente, el subsidio está siempre condicionado a que el trabajador esté inscrito en oficinas de colocación y que no rechace ofertas “adecuadas” de empleo, condición que fue incorporada en el seguro chileno.

g) El costo del seguro: ¿quién y cómo lo absorbe?

La ley define el monto a contribuir por el empleador y por el trabajador. Sin embargo, más allá de lo que estipula el articulado, quién absorbe este costo depende de las condiciones de mercado y del buen diseño de la ley. Aunque la ley estipulara que el seguro debiese ser financiado en su totalidad por el empleador y no por el trabajador, quién realmente absorbe su costo dependerá en buena medida de cuán eficiente sea el diseño del seguro (cuán pocas filtraciones haya) a la hora de asignar costos. En el anexo se muestra que mientras más valoración existe del seguro por parte del trabajador, más probable es que este absorba su costo.

Lo que se desechó: propuestas en el camino

Desde el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) hubo discusiones orientadas a la creación de un seguro de cesantía. Es interesante revisar esas alternativas, finalmente no aceptadas, para ver la evolución de los temores y las consideraciones que llevaron a la redacción de la ley finalmente aprobada. Factor común a todas ellas fue el esfuerzo por minimizar los elevados costos, los incentivos perversos y los posibles abusos, característicos de la gran mayoría de los seguros de desempleo en los países desarrollados. Todas las propuestas optaban por combinar el seguro con las indemnizaciones por despido, centrando los beneficios en el grupo considerado más vulnerable: los trabajadores con contrato indefinido y poca antigüedad en la empresa. A continuación se describen, someramente, su lógica y lineamientos principales.

a) La propuesta Cortázar (gobierno de Aylwin)²⁰

La propuesta del Ministro del Trabajo, René Cortázar, que nunca llegó a ser presentada al Congreso, pretendía resolver dos tipos de problemas: dar mayor protección frente al

¹⁹ Las Encuestas de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago de la Universidad de Chile informan que, normalmente, un 20% de los económicamente inactivos declara que desearía trabajar si se le ofreciese un trabajo. Es de suponer que si se entregara un subsidio a quien afirma estar buscando trabajo, los inactivos declararían estar “buscando” trabajo. Ello por sí sólo duplicaría el número de cesantes, aun sin incluir al resto de inactivos sin deseos reales de trabajar, que ahora tendría un incentivo para decir que está “buscando trabajo” con tal de recibir el subsidio.

²⁰ Ver Cortázar (1993).

despido y brindar ayuda para facilitar la movilidad voluntaria del trabajador, a cambio de modificaciones sustanciales en la indemnización por despido y una cotización adicional.

La indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido estaría limitada a tres años. Pasado este período, cada año adicional de antigüedad daría lugar a una indemnización “a todo evento” de medio mes por año. Por otra parte, se crearían cuentas individuales para los trabajadores, así como un fondo común para créditos de cesantía por medio de una cotización del 2% tanto por parte del empleador como del trabajador. Ello permitiría pagar un subsidio del 50% del salario líquido por hasta cuatro meses con posterioridad a aquellos cubiertos por las indemnizaciones. Si al quedar despedido, los fondos en la cuenta individual del trabajador fueran insuficientes para financiar el subsidio, la diferencia se obtendría por medio de un préstamo del fondo de crédito.

La propuesta mejoraba sustancialmente el ingreso del trabajador despedido, en especial el de aquél con poca antigüedad en la empresa²¹, mientras que la indemnización de medio mes por año cotizado a todo evento pasado el tercer año facilitaba la movilidad del trabajador, sin atarlo a su empresa, ni contaminar las relaciones laborales por intentar hacerse despedir.

Por el lado sindical, se criticó que esta propuesta reducía un derecho adquirido, la indemnización en caso de despido, por lo que debería contemplarse un seguro que se sumara a, y no restara de, la indemnización. Por el lado de los empleadores se criticó el costo de la cotización adicional del 2% del salario para el empleador durante los primeros tres años.²² Más importante, todos eran escépticos de la viabilidad financiera de un fondo de crédito para cesantía, tanto por la tendencia a sobregirarse como por la dificultad probable de recuperar dichos créditos.

b) La propuesta Protrac (gobierno de Frei)

Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei (1994-2000) se presentó una propuesta de seguro de cesantía denominada Protrac (Protección al Trabajador Cesante) que llegó a ser aprobada por la Cámara en julio de 1999, pero que no superó el paso por el Senado. La esencia de la propuesta era complementar la indemnización de un mes por año de servicio en caso de despido, con un ahorro adicional de medio mes por año, depositado en cuentas individuales para ser utilizado, principalmente, en caso de despido.

²¹ Por ejemplo, el trabajador con un año y medio en la empresa recibiría 2,8 salarios *líquidos* en caso de despido, en comparación con 1,25 por la indemnización vigente en aquel momento, y el empleado con 2 años en la empresa recibiría 3,8 meses de salario versus 2,5 anteriormente.

²² De nuevo, hay que llamar la atención sobre el hecho que este costo para el empleador es sólo aparente. En la medida que el trabajador valorase el beneficio, el costo neto para el empleador podría no aumentar.

El ahorro en la cuenta individual de medio mes de salario por año, o un 4,4% del salario, sería financiado mensualmente en un 3,6% del salario mensual por el empleador y en un 0,8% por el trabajador. Adicionalmente, el Protrac contemplaba extender la indemnización de un mes por año de 11 años de antigüedad en la empresa a 14 años.

Gracias a esta cuenta individual, el trabajador despedido recibiría no sólo la indemnización de un mes por año en caso de despido, sino que también podría girar de su cuenta individual un monto adicional de medio mes por año. Como esta cifra podría ser insuficiente para los trabajadores con pocos años de antigüedad, se agregó un subsidio estatal supletorio. Sin embargo, para evitar abusos y su potencial desfinanciamiento, se limitó este subsidio mensual a un máximo de \$60.000 de hoy (US\$ 12 aprox.) durante cuatro meses.

Esta propuesta fue criticada por los trabajadores como altamente insuficiente. Los empleadores, por su parte, reclamaban por el mayor costo que esta medida involucraba: un 3,6% mensual adicional para las cuentas individuales y la extensión a 14 años de la indemnización por años de servicio. También hubo bastante crítica académica²³. Por una parte, era un ahorro forzoso que el trabajador tal vez no quisiera hacer, dada su alta tasa de descuento así como su restricción de liquidez. Por otra, se consideraba que un sistema de ahorro forzoso de carácter individual era inferior a un seguro colectivo para enfrentar riesgos probabilísticos, ya que el monto del ahorro individual requerido sería mucho mayor a lo requerido cuando este riesgo se puede distribuir entre muchos.

c) Propuestas académicas

En los años 90 surgieron varias propuestas del mundo académico²⁴, cuya esencia era reducir fuertemente la indemnización por año de servicio a cambio de un seguro más eficaz de desempleo. En efecto, a cambio de reducir fuertemente la indemnización por años de servicio y exigir una cotización al seguro por parte del empleador y trabajador, el empleado recibiría ingresos decrecientes en el tiempo, provenientes de la indemnización por despido y, una vez agotada ésta, del seguro, lo que permitiría financiar su búsqueda con un ingreso “decente”.

Estas propuestas fueron, generalmente, bien recibidas por el sector empresarial, pues reducían significativamente el costo de las indemnizaciones por despido, pero eran rechazadas por los trabajadores porque erosionaban un derecho adquirido (las indemnizaciones por despido).

Todas las propuestas contemplaban una transición durante la cual eran aplicables las nuevas reglas a las nuevas contrataciones, sin alterar mayormente los derechos ya adquiridos.

²³ Ver, por ejemplo, Beyer (2000) y Coloma (2002).

²⁴ Ver Coloma (1996) y Tasc (1996).

III. El debate parlamentario

El debate parlamentario en torno al proyecto de ley del seguro de desempleo del 2002

a) Un buen clima político para la creación de un seguro de cesantía

Hubo varios factores que contribuyeron a generar un clima político favorable para la aprobación del seguro de cesantía en el debate parlamentario. El proyecto de ley corregía –y así está explícitamente recogido en las transcripciones de las diversas discusiones en el Congreso y el Senado– los principales defectos de su predecesora, la propuesta Protrac, que hicieron en su momento su aprobación inviable por la Cámara Alta. La nueva propuesta no aumentaba la indemnización por años trabajados, punto al que se oponían firmemente empleadores y gran parte de la comunidad académica, a la vez que rebajaba las cotizaciones que los empleadores debían hacer en las cuentas de ahorro individuales. Además, consideraba por primera vez un auténtico componente de seguro de desempleo, con la creación de un Fondo Solidario mediante el cual el riesgo de desempleo se distribuye entre sus potenciales beneficiarios. Igualmente, era más generosa en sus prestaciones que la propuesta Protrac, lo que sin duda la hacía más atractiva a ojos de los trabajadores.

Por otra parte, el proyecto que el Ejecutivo ingresó a la Cámara Baja fue fruto de los acuerdos alcanzados en el Consejo de Diálogo Social, instancia tripartita con la participación de representantes de los empleadores, trabajadores y el Ejecutivo creada por iniciativa del Gobierno de Ricardo Lagos. En la medida en que dicho proyecto recogía los principales consensos alcanzados por empresarios y trabajadores, era de esperar que sólo quedarán por ajustar aspectos técnicos menores del proyecto de ley en su paso por el poder legislativo.

Existía también un alto grado de consenso en la arena política sobre la necesidad de crear un seguro de desempleo que ofreciera una protección efectiva al trabajador que quedara cesante. En este sentido, merecen ser destacados como facilitadores de este buen clima de consenso político los siguientes hechos: **(i)** se reconocía la necesidad de corregir las importantes falencias del sistema de protección vigente, caracterizado por los importantes incentivos perversos (ya apuntados en este capítulo) del sistema de indemnizaciones por años de trabajo y los beneficios irrisorios del subsidio de cesantía vigente en aquellos momentos; **(ii)** la puesta en marcha de un seguro de cesantía había sido uno de las principales apuestas de campaña del presidente Lagos; **(iii)** existía conciencia de que Chile, país tradicionalmente a la vanguardia de la política social en la región y que aspiraba a entrar en el selecto club de los países desarrollados (todos ellos con sistemas de seguro de desempleo de larga data), se estaba quedando atrás en este ámbito; **(iv)** para mantener la competitividad internacional y afrontar la destrucción

creativa característica de una economía dinámica y globalizada, se hacía necesario facilitar las transiciones entre trabajos; y (v) relacionado con lo anterior, aunque el país se encontraba en el año 2000 saliendo de la crisis asiática, la recuperación económica no se había traducido aún en una baja sostenida de las cifras de desempleo, sugiriendo que dicha crisis había provocado cambios estructurales en el mercado laboral.

b) La tramitación del proyecto de ley en las cámaras legislativas

El principal hecho a relevar de la tramitación del proyecto de la Ley 19.728²⁵ en el Congreso y en el Senado fue la extrema cautela en la definición de su cobertura y beneficios. Dado que prácticamente todas las indicaciones a la Ley 19.728 fueron para aumentar sus beneficios, y fueron aprobadas por unanimidad, esta estrategia de ingresar un documento de mínimos resultó, a la postre, útil para facilitar su aprobación.

Entre las modificaciones más relevantes introducidas durante la tramitación del proyecto de ley y que implicaron un aumento de los beneficios para los trabajadores, destacan las siguientes:

- **Un aumento del aporte del Estado al FCS.** De 156.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) en el proyecto original, se subió a 225.792 UTM (aproximadamente US\$12 millones) en la ley aprobada. Este aumento simplemente reponía el aporte que el Estado hacía en la propuesta anterior de Protrac. Con todo, el aporte fiscal resultó ser apenas el 3% del aporte de los trabajadores y empleadores, lo cual redundó en un sistema de financiamiento bipartito, no tripartito como en los países desarrollados.
- **Indexación anual en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los montos máximos y mínimos a cobrar del Fondo de Cesantía Solidario.**
- **Mayor cobertura y flexibilización de los requisitos de acceso a las cuentas individuales para trabajadores con contrato por obra o faena.** El primer informe de la Comisión de Hacienda aumentó la cotización mensual a cargo de los empleadores a las cuentas individuales para este tipo de trabajadores del 2,4% al 3%, lo que lo equiparó al ahorro forzoso de trabajadores con contrato indefinido²⁶. Además, el segundo informe de la Comisión de Trabajo disminuyó de 8 a 6 el número de cotizaciones mensuales continuas o discontinuas necesarias para los

²⁵ El mismo involucró los siguientes pasos: (i) un primer trámite constitucional en el Congreso con un primer y un segundo informes de las Comisiones de Trabajo y Hacienda; (ii) un segundo trámite en el Senado con dos informes de la Comisión Mixta de Trabajo y Hacienda, donde se aprobó el proyecto con modificaciones; y (iii) un tercer trámite en el Congreso, donde se rechazaron en primera instancia las modificaciones, para ser finalmente aprobado el proyecto tras un segundo informe de la Comisión Mixta.

²⁶ El aporte total se equiparó para ambos tipos de trabajadores, si bien las contribuciones de las partes fueron distintas. En efecto, el 3% de la cotización de los trabajadores por obra, faena y a plazo fijo provino de los empleadores, mientras, en el caso de los indefinidos, un 2,4% provino de los empleadores y un 0,6% de los trabajadores. Sin embargo, se hizo posible que este mayor aporte del empleador para estos trabajadores fuera absorbido totalmente por los trabajadores (mediante un menor salario) al terminar una contratación y comenzar la próxima, por lo que no eleva mayormente los costos para las empresas.

trabajadores por faena o con contrato a plazo fijo para poder acceder a los recursos disponibles en sus cuentas individuales.

- **Incentivo al pago oportuno de los beneficios por parte de la Administradora del Fondo de Cesantía.** El proyecto original contemplaba un interés penal por día de retraso en el pago de beneficios igual a la tasa de interés de referencia más un 20%. Con la indicación aprobada, por cada día de retraso más allá de 90 días, el aumento del interés penal diario era un 50% superior a la tasa de interés de referencia.
- **Exigencia a la AFC de un estudio actuarial cada dos años sobre la sustentabilidad del Fondo Solidario.** La justificación de esta indicación a la ley se sustentó en la necesidad de evaluar la solvencia de los fondos de cesantía, al existir un componente de reparto (el Fondo Solidario), con un riesgo potencial de abuso del mismo, que podía afectar a la sustentabilidad del sistema. En la práctica, ha sido la SAFP quien ha acabado por realizar los estudios actuariales.
- **Mantenimiento de la Asignación Familiar para las familias de trabajadores cesantes que las estuvieran percibiendo previamente.** La Comisión de Hacienda consideró que la finalización del empleo no podía ser causante de la pérdida de este beneficio, ya que sólo contribuiría a empeorar la condición económica de hogares vulnerables que acababan de ser afectados por un shock en sus ingresos familiares. Este beneficio sólo se mantiene mientras el trabajador perciba los giros mensuales estipulados en la ley del seguro de desempleo.
- **Eliminación de la restricción del acceso al FCS a trabajadores menores de 18 años y mayores de 65.**

Si bien la gran mayoría de los cambios en la tramitación legislativa fue para extender el alcance de los beneficios de la ley, hubo algunos (pocos) cambios en la dirección contraria. El proyecto original no contemplaba que los beneficios de la cuenta individual fueran decrecientes mes a mes, lo que podía disuadir a los cesantes de buscar activamente un nuevo empleo hasta que se acercara el momento en que se agotaran los beneficios. La ley aprobada insiste que, en caso de tener derecho a recibir más de un mes de beneficios, los montos del segundo, tercer y cuarto giro serán un 90%, 80% y 70% del monto del primer giro, calculado éste mediante una tabla con factores no considerada de entrada en la iniciativa de ley. Por otra parte, se introdujo la limitación del uso del Fondo Solidario a dos veces en un período de cinco años, para evitar el posible abuso del fondo de reparto mediante la simulación de contratos.

Hubo también una serie de propuestas de cambio que no prosperaron en la tramitación del proyecto de ley. Por ejemplo, el ejecutivo se negó a extender la cobertura del seguro de desempleo a los trabajadores públicos a contrata que no tienen derecho a la indemnización por años de servicio al ser despedidos, como propusieron algunos

diputados. El gobierno alegó que estaba trabajando en el diseño de una reforma del marco normativo de las relaciones laborales de los funcionarios públicos, y que la protección de los funcionarios a contrata en caso de quedar cesantes era uno de los aspectos centrales de la reforma²⁷. Sin embargo, la misma debía esperar, por suponer la introducción del seguro de desempleo un esfuerzo muy importante para el fisco, que no podía hacer frente en el corto plazo a otra reforma del marco laboral que implicara nuevos desembolsos de fondos públicos²⁸.

De la misma manera, algunos diputados propusieron sin éxito elevar de manera considerable los montos máximos y mínimos susceptibles de ser cobrados del Fondo Solidario²⁹, suavizando la caída de los mismos en el transcurso del tiempo³⁰. El gobierno sostuvo que los montos fijados en esta iniciativa de ley debían ser considerados como el primer paso de un proceso de mejora progresiva de la protección que otorga el seguro de desempleo a los trabajadores cesantes y la indicación no fue admitida por el Presidente de la Comisión de Trabajo.

El trabajo de las comisiones en el trámite legislativo contempló, igualmente, audiencias con representantes de trabajadores y empleadores que ilustraron las preocupaciones y temores de los mismos. Así, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) manifestó su insatisfacción con los aportes estatales y de los empleadores al Fondo Solidario. Asimismo, solicitó una extensión del número de meses de beneficios para los trabajadores mayores de 45 años, debido a sus mayores dificultades para reinsertarse exitosamente en el mercado laboral. Por su parte, la Confederación Nacional de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) dejaron constancia de su preocupación por la duplicación de beneficios contemplados en la ley, ya que ésta permitía sumar el seguro de cesantía a los beneficios considerados en los contratos colectivos. De la misma manera, la ley permitía sumar a las prestaciones del seguro otros beneficios, como las pensiones de sobrevivencia, jubilación e invalidez, lo que encarecería, en su opinión innecesariamente, el sistema. A su vez, los representantes de la pequeña y mediana empresa remarcaron que el proyecto amenazaba la competitividad de dichas empresas, por lo que proponían un subsidio de desempleo selectivo, limitado a los trabajadores de rentas más bajas y que posibilitara que las empresas de menor tamaño sólo cotizaran un 1,75% mensual (en vez del 2,4% estipulado en la ley).

²⁷ No deja de sorprender que hoy, nueve años más tarde, dicha modificación siga pendiente, y que un importante número de trabajadores públicos, los a contrata, carezca de protección frente a la cesantía.

²⁸ La discusión sobre otro importante grupo de trabajadores excluidos del seguro, los temporeros, no fue objeto de indicación alguna, pero estuvo también muy presente en los debates legislativos.

²⁹ A modo de ejemplo, el monto máximo para el primer mes se incrementaría de \$125.000 a \$150.000 y el mínimo de \$65.000 a \$75.000. El porcentaje de aumento era todavía más considerable para los siguientes giros, de manera que para el quinto y último, el monto máximo pasaba de \$75.000 a \$130.000 y el mínimo de \$30.000 a \$55.000.

³⁰ Los beneficios decrecientes en el tiempo están pensados para desalentar la posibilidad de vivir a costa del seguro de desempleo, incentivando una búsqueda activa de empleo por parte de los trabajadores cesantes.

Las transcripciones de las discusiones en las comisiones de Trabajo, Hacienda y Mixta, así como de los debates en la Cámara Alta y Baja ofrecen igualmente una idea más detallada de las preocupaciones y reparos de los legisladores ante el proyecto de ley. Es destacable, en primer lugar, que el proyecto sirvió para retomar la discusión sobre la necesidad de reformar, o incluso derogar, el sistema de indemnizaciones por años de servicio. La discusión de los legisladores no difirió mucho de lo ya apuntado en el presente capítulo, esto es, que se trata de un sistema con incentivos perversos al desalentar la movilidad laboral, fomentar malas relaciones laborales, beneficiar principalmente en la práctica a trabajadores de rentas altas, y eventual falta de fondos de las empresas para financiar el beneficio una vez realizado el despido.

Los legisladores, con independencia de su sensibilidad política, reconocieron que este sistema cumplió su función en un estado de desarrollo anterior del país, pero estimaron que se debía avanzar hacia un sistema de seguro de desempleo como el de los países desarrollados, donde este tipo de indemnizaciones no está contemplado. Sin embargo, asumían que el derecho a indemnización era considerado como una conquista emblemática de los trabajadores y por ello no estaban dispuestos a renunciar a él. En cualquier caso, esperaban que la posibilidad de imputar las contribuciones de los empleadores a la cuenta individual de cesantía de los trabajadores (un 1,6% mensual) y a las indemnizaciones en caso de despido (un 8,3% mensual) contribuyera en algo a mitigar los efectos perniciosos del sistema de indemnizaciones. De hecho, algunos legisladores proponían que con el establecimiento del nuevo seguro de cesantía, los trabajadores deberían optar por acogerse a uno u otro sistema de protección.

Se discutió ampliamente la licitación de la gestión del sistema del seguro de cesantía a un único operador, la AFC³¹. Algunos senadores veían con preocupación que sólo existiera competencia en la entrada, pero no durante la operación; dudaban de la capacidad efectiva de fiscalización de la SAFP; y consideraban el período de 10 años del contrato excesivamente largo. Otros no entendían cuál era la racionalidad económica detrás de la creación de un monopolio para la gestión del seguro de cesantía, y consideraban que el mismo podía ser gestionado directamente por las AFP con un costo marginal cercano a cero. Sobre este punto, el Ejecutivo argumentaba que el mismo no podía ser gestionado por las AFP, porque el plazo de maduración de los fondos de cesantía era mucho menor que el de las pensiones. Además, se esperaba generar importantes economías de escala³² al reducir los costos de administración (fuerza de venta, publicidad) y, con ello, reducir las comisiones por gestión a los usuarios del seguro.

³¹ La aprobación definitiva del artículo fue con seis votos a favor y cuatro en contra.

³² Se permitía que se presentaran a la licitación asociaciones de AFP. De hecho, la AFC ha resultado ser una asociación de tal índole.

La economía política de las propuestas

La nueva ley no sólo tuvo como objetivo crear un seguro de cesantía moderno, sino que además, como hemos explicado, contempló en su diseño elementos que tenderían a hacerla robusta frente a presiones desmedidas.

El componente de ahorro forzoso (las cuentas individuales) que debe ser utilizado antes de acudir al Fondo Solidario, previene el abuso a costa de limitar el componente más propiamente de seguro, el Fondo Solidario. A su vez, la existencia de cuentas individuales hace difícil que el Estado utilice los fondos para otros usos como tiende a suceder en los sistemas de reparto.

La existencia de la cotización del trabajador es importante, si bien hay una diferencia entre la repartición nominal y efectiva del costo de la cotización. La contribución laboral hace explícito que el seguro tiene un costo para el trabajador y se minimizan las presiones para elevar los beneficios como sucedería en caso que haya un tercer pagador.

Aún cuando la ley del 2002 solo les permite acceder a los fondos de sus cuentas individuales, la inclusión de los trabajadores por obra, faena o a plazo fijo validaba la iniciativa debido al gran número de personas en estas categorías y porque haberlos excluidos habría creando tal vez presión para asemejarlos del todo junto a los contratos indefinidos.

Frente a la disyuntiva generosidad-filtración, la ley del 2002 pecó de poco generosa y dejó a grupos de trabajadores sin protección. Esto bajo la premisa de que futuras modificaciones podrían ampliar los beneficios en función de la necesidad, como sucedió efectivamente con la ley del 2009.

IV. Implementación, resultados y las modificaciones del 2009

Afiliación

El seguro pasó a ser obligatorio para todo nuevo contrato de trabajo a partir de octubre de 2002 y voluntario para el resto de asalariados (quienes en su gran mayoría no se inscribieron automáticamente por considerarse bien cubiertos por su indemnización en caso de despido, sino que más bien fueron ingresando al seguro de manera gradual a medida que cambiaban de trabajo y/o de contrato)³³. En el año 2009 cotizaba ya cerca del 85% de los individuos elegibles³⁴. Casi el doble de este número estaba afiliado³⁵.

³³ De paso, esto muestra cuán bien los trabajadores consideran que la indemnización los cubre en caso de despido, y, por tanto, porqué la valoran tanto.

³⁴ Son elegibles los asalariados del sector privado, mayores de 18 años, que reciben remuneraciones (es decir, que no son familiares no remunerados) y que no trabajan en servicio doméstico. Desde principios

Los cotizantes en los primeros años fueron preponderantemente trabajadores a contrata, por obra o a plazo fijo, pues éstos, por definición, tenían una alta rotación laboral. En cambio, los trabajadores con contrato indefinido, sobre todo los de mayor antigüedad en la empresa y de baja rotación, aún no se afilian del todo. De ahí que si bien la proporción de cotizantes con contrato indefinido ha venido creciendo en forma sistemática (hoy, alrededor del 60%), sigue por debajo de su proporción en la fuerza de trabajo, que se estima en un 65%.

Beneficios monetarios y demás prestaciones

El objetivo central del seguro fue brindar al trabajador un ingreso que le permitiera proteger su consumo mientras durara su búsqueda de trabajo entre un empleo y otro. Igualmente, se pretendía que este beneficio fuera mayor para el que fuera despedido de su trabajo.

Pese a que los trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra sólo constituyen un tercio de los asalariados cubiertos por la ley, suponen el 75% de las solicitudes de beneficios hasta la fecha (véase el Cuadro 4). Esto ocurre porque ellos fueron los primeros en afiliarse y porque, dada la naturaleza transitoria de su trabajo, tienen mucha mayor rotación (incluso en régimen han de ser una proporción elevada de las solicitudes). Estos trabajadores acceden a sus cuentas individuales por un monto promedio del orden de \$114.000 (\$ de 2008). Si bien ésta es una cantidad modesta, se trata de una protección que antes no existía y que se entrega a un trabajador para quien el fin de su período laboral es conocido desde un principio (aunque no, por cierto, la duración de su próxima búsqueda, que puede ser inesperadamente larga en situaciones de crisis).

de los 90, estos últimos tienen una indemnización de medio mes al año a todo evento, la cual se consideró una protección adecuada.

³⁵ Esto es así debido a que muchos afiliados dejan de cotizar por trabajar sólo durante una temporada; por quedar cesantes; por pasar a trabajar como independientes o porque se retiran de la fuerza de trabajo para tener hijos, cuidarlos o jubilar.

Cuadro 4: Número de beneficios y montos pagados por el Seguro:
(cifras redondeadas)

	<u>Número beneficios</u> <u>(2003-2008)*</u>	<u>Monto por solicitud</u> <u>(año 2008)</u>	<u>Tasa de</u> <u>Reemplazo**</u>
Total de solicitudes	3.860.000 (100%)	\$171.000	
Contrato por obra o plazo fijo	2.890.00 (74.8%)	\$114.000	41%
Contrato indefinido, con acceso sólo a cuenta individual	830.000 (21.5%)	\$260.000	50%
Contrato indefinido, con acceso a Fondo Solidario	120.000 (3%)	\$446.000	86%

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión de Usuarios (2009)

* No suma 100% ya que hay un 0,6% de solicitudes de fallecidos y pensionados.

** Monto promedio de la solicitud como porcentaje del salario bruto mensual promedio de ese tipo de contrato.

Asimismo, hasta la fecha la gran mayoría de los trabajadores a contrato indefinido sólo hace uso de sus cuentas individuales porque se va voluntariamente (casi la mitad) o porque fue despedido antes de cumplir un año en su trabajo. No obstante, al ser los trabajos con contrato indefinido mejor pagados y de mayor duración, el monto de su beneficio es sustancialmente mejor, del orden de \$260.000 (\$ de 2008). Esta suma puede ser insuficiente para alguien despedido, pero probablemente adecuada para quien voluntariamente renuncia a su empleo.

Como habría de esperarse, el mayor beneficio es para el cesante de contrato indefinido que acude al Fondo Solidario de Cesantía, el que se sitúa en torno a \$446.000 (\$ de 2008). A esta cifra hay que agregar la indemnización de un mes por año de servicio que recibe el trabajador despedido, por lo que su protección efectiva es sustancialmente mejor.

Si bien el monto de los beneficios del seguro tuvo un lugar protagónico en la discusión de la ley, ésta consideró otros dos beneficios que siendo insuficientes en la actualidad debieran adquirir mayor importancia en el futuro. Ellos son la intermediación laboral y la capacitación. En materia de intermediación laboral queda mucho por hacer. En efecto, solo el 25% de los inscritos en las OMIL, y un porcentaje mucho menor del total de cesantes, es colocado por éstas. Asimismo, si bien el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) tiene algunos programas de empleo para cesantes, el grueso de su accionar está dirigido a trabajadores ocupados, enviados por sus empresas, por lo que no se aprovecha la información provista por el seguro de cesantía para crear programas especialmente dirigidos a trabajadores identificados como cesantes potencialmente crónicos³⁶.

³⁶ Si bien la base de datos del seguro sólo permite identificar a las personas que efectivamente están trabajando en el sector formal, no es posible concluir de la misma si las personas que dejaron de cotizar están cesantes, inactivas o trabajando en el sector informal.

Sustentabilidad Financiera

En la actualidad, el total de activos acumulados del seguro (cuentas individuales más fondo solidario) ha crecido continuamente y ya supera los US\$ 2.000 millones. El crecimiento proviene principalmente del incremento continuo del número de cotizantes (aún falta un 15% más pendiente de afiliarse y cotizar) y, en mucha menor medida, de la rentabilidad de las inversiones³⁷. Unos US\$ 500 millones pertenecen al Fondo Solidario y se estima que estos recursos alcanzarían el 2015 no menos de US\$ 1.500 millones (SAFP, 2007). Las proyecciones de la SAFP sugerían que el Fondo Solidario podría seguir creciendo indefinidamente, ya que la normativa de la ley original era tan estricta que los egresos del mismo tenderían a ser inferiores a sus ingresos (SAFP, 2007). Dado lo anterior, la SAFP concluyó que el Fondo Solidario era muy robusto y que podría soportar un alza generalizada de desempleo, como la habida durante la crisis asiática, sin poner en riesgo el pago de los beneficios.

La ley del 2009

En el año 2009 se introdujo una ley que perfeccionaba el seguro de cesantía (Ley 20.328). Las razones principales de la modificación fueron dos. Por un lado, había importantes grupos de trabajadores que no recibían una protección adecuada. Por otro, la autoridad había sido tan cuidadosa en frenar abusos y filtraciones hacia grupos no prioritarios que el Fondo Solidario no sólo era sustentable, sino que crecía sin fin. Por ende, la nueva ley tuvo la finalidad de ocupar los excedentes y ampliar los beneficios del seguro de cesantía. La ley original había sido tacaña, pero la economía política, correcta: mucho más fácil es reformar “hacia arriba”, ampliando beneficios que tener que reformar “hacia abajo”, recortándolos.

Las principales modificaciones se basaron, en buena parte, en las recomendaciones realizadas por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía³⁸, así como por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008), en la sección de su informe referida al seguro de cesantía.

Las modificaciones que en definitiva introdujo la ley del 2009 se centraron en:

- 1) Permitir acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contratos indefinidos con 12 cotizaciones dentro de los últimos 24 meses y tres continuas con el mismo empleador al ser despedido, en lugar de 12 continuas como hasta entonces.

³⁷ Por considerar que eran fondos exigibles en plazos breves, se limitaron las inversiones de la AFC a instrumentos de renta fija. Por ello, los fondos tenían una rentabilidad media de menos del 3% anual nominal. Esto sería materia de la ley del 2009.

³⁸ Es llamativo que estas recomendaciones fueran hechas en forma unánime por los tres representantes sindicales así como empresariales y por el académico que presidía la Comisión. Ver la Memoria 2002-2006 de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2007) y el 6º Informe Anual de tal Comisión (2008).

- 2) Dar acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contrato por plazo fijo u obra, que hasta el momento sólo tenían acceso a sus cuentas individuales al quedar sin empleo. La nueva ley permitió el acceso a los trabajadores en esta categoría que tuvieran 12 cotizaciones en los últimos 24 meses y tres continuas con el mismo empleador al quedar sin trabajo. Asimismo, les dio derecho a hasta dos giros en función de la tasa de reemplazo (35% y 30% respectivamente) con un monto mínimo y máximo³⁹.
- 3) Equiparar la modalidad de retiro según tipo de contrato. Así, en sintonía con las prestaciones del Fondo Solidario, se establecieron tasas de reemplazo decrecientes para los beneficios de las cuentas individuales de cesantía⁴⁰, así como el impedimento explícito de seguir cobrando las prestaciones si se ha encontrado trabajo.
- 4) Dar mayor protección en crisis económicas (“seguro catastrófico”), pues se aumentan los giros al Fondo Solidario en períodos de cesantía inusualmente alta.⁴¹ En el caso de los trabajadores con contrato indefinido se agregan un sexto y séptimo giro por un 25% y un 20%, respectivamente, del salario bruto mensual. Para los contratados por plazo fijo u obra, se estableció un tercer y cuarto giro por un 30% del salario bruto mensual.
- 5) Crear una Bolsa Nacional de Empleo (BNE), cuya gestión será adjudicada a un proveedor privado mediante licitación pública, donde los afiliados cesantes podrán acceder a las vacantes de trabajo ofrecidas por los empleadores que se registren en la misma. Esta se complementará con un Sistema de Información Laboral que facilitará la toma informada de decisiones laborales a los oferentes de trabajo.
- 6) Destinar hasta el 2% anual del saldo total del Fondo Solidario para financiar programas de apresto laboral, es decir, programas que faciliten la búsqueda activa de trabajo (pero no la capacitación en oficios), asignados en función de la empleabilidad de los trabajadores del seguro mediante un nuevo instrumento cuantitativo de focalización.

³⁹ Para ello, los empleadores debían destinar un 0,2% del sueldo mensual a financiar el FCS, sin que ello supusiera un aumento del porcentaje total de sueldo mensual (3%) que aportan como cotización al seguro de desempleo para sus trabajadores por obra o faena.

⁴⁰ De esta manera se equiparan las modalidades de retiro entre trabajadores con contrato indefinido y los que lo hacen a plazo fijo o por obra y se imposibilita que estos últimos retiren la totalidad de sus ahorros.

⁴¹ En su paso por el Congreso, se ampliaron diversos beneficios incluidos en el proyecto de ley original. Este es el caso del “seguro catastrófico”, el cual entrará a operar cuando la tasa de desempleo nacional sea 1% mayor a la de los últimos cuatro años, en cambio en el proyecto original éste entraría a funcionar cuando el desempleo se elevara en 1,5 puntos en función del último quinquenio. Por otro lado, en términos de cobertura también las indicaciones fueron hacia la ampliación de los beneficios: el proyecto original limitaba la extensión del beneficio a los trabajadores por obra, faena y a plazo fijo únicamente a un tercer giro.

- 7) Aumentar los topes máximos y mínimos de las prestaciones del Fondo Solidario (a aproximadamente US\$375 y US\$175 al mes, respectivamente).
- 8) Indexar los beneficios de acuerdo a la evolución del Índice Real de Remuneraciones calculado por el Instituto Nacional de Estadística, y no sólo del IPC.
- 9) Mantener el derecho de atención de Fonasa a los trabajadores cesantes mientras reciban los beneficios del seguro.
- 10) Flexibilizar la cartera de inversiones permitidas a la AFC, ya que la permitida en aquel entonces, sólo en renta fija, era excesivamente conservadora, limitando la rentabilidad de los fondos acumulados en el sistema. Por tanto, se permitió que parte de la misma pudiera ser invertida en instrumentos de renta variable. Asimismo se introdujeron cambios en el sistema de incentivos por desempeño de la AFC para hacerlo más eficiente.

Gracias a los amplios acuerdos, incluyendo que el proyecto del gobierno fue consensuado con la CUT, su tramitación fue rápida⁴², contando con el respaldo prácticamente unánime de todo el cuerpo legislativo.

V. Evaluación y desafíos pendientes

Evaluación

El seguro chileno fue innovador al menos en dos sentidos. Primero, al combinar un ahorro forzoso con un fondo solidario evita las filtraciones y abusos tan característicos de la mayoría de seguros existentes, brindando una protección mínima a un costo bajo, sin crear distorsiones significativas. Segundo, ofrece una protección, aunque menor, a grupos de trabajadores tradicionalmente ignorados, como los que dejan su trabajo en forma voluntaria. Sin embargo, en buena parte debido a la estructura del mercado laboral chileno, donde un amplio grupo de trabajadores es independiente o informal, el seguro aún así deja sin protección a un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo (cerca del 40%).

No cabe duda que la ley original privilegió la eficiencia por sobre la protección y sigue haciéndolo, aunque en menor grado después de los cambios del 2009. Los montos de beneficios del Fondo Solidario son modestos, con tasas de reemplazo bajas, que disminuyen en el tiempo. Se ha sido especialmente cuidadoso a la hora de proteger el

⁴² El proyecto ingresó en la Cámara de Diputados a mediados de Agosto de 2008 y, tras los respectivos informes de las Comisiones de Trabajo y Hacienda de dicha Cámara, fue aprobado en general y particular el 8 de Enero de 2009. Con un único informe de la Comisión de Hacienda del Senado, el proyecto fue aprobado con modificaciones y devuelto al Congreso, donde recibió el visto bueno definitivo de la totalidad de los asistentes el 21 del mismo mes.

Fondo Solidario de posibles abusos, restringiendo el acceso a los grupos claramente más necesitados y dejando por ello fuera a grupos que también experimentan una cesantía inesperadamente prolongada. Estos incluyen a los asalariados con menos de tres cotizaciones continuas al ser despedidos y con menos de 12 cotizaciones en los últimos 24 meses; los trabajadores por cuenta propia que, más que desempleo, suelen sufrir mermas importantes en su ingreso en situaciones de crisis; y la mayor parte de los trabajadores por obra o plazo fijo (salvo los que tenían tres cotizaciones continuas y 12 o más cotizaciones en los últimos 24 meses).

Asimismo, hay que reconocer que el seguro no debe ser evaluado aisladamente, ya que fue contemplado como un complemento a la indemnización en caso de despido. De ahí que, en conjunto, el seguro más la indemnización brindan una protección relativamente aceptable para el trabajador despedido con más de un año de antigüedad y de bajos ingresos, con tasas de reemplazo que rondan el 60-70%, similares a las de los países desarrollados.

En razón de lo anterior, no sería correcto criticar la ley por otorgar “insuficiente cobertura”⁴³ ya que no corresponde agrupar a trabajadores que optan por ser temporeros y trabajadores que desean mantener un empleo de forma indefinida. Asimismo, muchos trabajos, por su naturaleza, se realizan por obra o a plazo fijo y, por eso mismo, a veces las empresas incorporan una prima salarial para compensar tal inestabilidad y hacerlos atractivos. Más aún, quien opta libremente por estos trabajos sabe de antemano que va a tener que buscar empleo luego de un tiempo, por lo que debe planificarse con antelación. Una situación muy diferente es para quienes no eligen estas modalidades y, simplemente, no encuentran otra alternativa laboral o, al buscar un nuevo empleo, tardan más de lo esperado a causa de una crisis de la economía.

El trabajador por cuenta propia también sufre en períodos de crisis económica experimentando una fuerte caída en su ingreso o perdiendo su empleo. Sin embargo, hay un problema práctico que dificulta brindarle un seguro: ¿cómo distinguir entre un trabajador por cuenta propia cesante, o con poco trabajo, y uno con trabajo? Obligar a los trabajadores por cuenta propia a ahorrar en sus cuentas individuales es difícil, puesto que si ellos prefieren liquidez pueden decir que son inactivos o que están cesantes y no cotizar. Demostrar lo contrario -que trabajan- es administrativamente muy costoso. Por otra parte, cuando la obligatoriedad de cotizar en el sistema previsional esté en régimen para todos los trabajadores, los independientes tendrían incentivos a declararse cesantes cada cierto tiempo para retirar así sus fondos de cesantía. Más aún, si les fuera dado acceso al Fondo Solidario tendrían un fuerte incentivo para declararse cesantes cada 12 meses y así retirar no sólo su ahorro, sino los fondos del FCS. De tal modo, obligar a cotizar a los trabajadores independientes en el fondo de cesantía podría generarles incentivos a cotizar menos en el sistema previsional para cobrar los beneficios de la cesantía.

⁴³ Ver, por ejemplo, Sehnbruch (2004) y Stehle (2003).

Es también importante recalcar que el análisis convencional exagera el costo del seguro –así como de la indemnización– para el empleador, al no considerar la valoración del trabajador. Precisamente, uno de los objetivos de un sistema como el implementado en la práctica, con pocas filtraciones, es que asegure que la valoración del trabajador sea lo más cercana posible al 100% de su costo, lo que reduce el costo efectivo para el empleador y minimiza posibles efectos negativos sobre el empleo.

Desafíos Pendientes

Hay importantes lagunas que persisten, pese a los cambios introducidos en el año 2009. La propia Comisión de Usuarios (2007 y 2008), así como el Consejo de Trabajo y Equidad, han llamado la atención sobre ellas.

Son muchos los trabajadores, como los a contrata en el sector público, que no gozan ni de estabilidad en el empleo ni de indemnización en caso de despido, por lo que deberían, en principio, ser incluidos en el seguro. Esto, que es razonable en teoría, podría tener dificultades prácticas si llevara a los funcionarios de planta de la administración pública a presionar para cotizar en el seguro, aun estando protegidos por la inamovilidad laboral en la práctica.

Los beneficios del seguro son especialmente pobres para el trabajador con menos de un año de antigüedad que no alcanza las 12 cotizaciones en 24 meses; y para el trabajador con menos de un año y medio de antigüedad, pero con un sueldo superior a tres ingresos mínimos (un tercio de la fuerza de trabajo gana sobre tres mínimos mensuales).

Los beneficios del seguro tampoco distinguen entre un joven, sin cargas familiares que está buscando un empleo idóneo y otro con familia, o un trabajador de mayor edad. La protección actual del seguro es, tal vez, exagerada para el primero, pero claramente insuficiente para alguien con obligaciones familiares y poca antigüedad en la empresa. Por ello, sería conveniente que la tasa de reemplazo cubierta por el Fondo Solidario fuera mayor mientras más cargas familiares y menos antigüedad tenga el trabajador; y que a la vez tuviera una duración más prolongada para los mayores de edad,⁴⁴ para los cuales suele ser más difícil encontrar un nuevo empleo.

De la misma manera, el seguro, aunque se hace más generoso en caso de crisis económica, carece de la flexibilidad en su diseño para responder efectivamente a crisis de empleo que se circunscriban a determinados municipios y/o regiones. Se continúa visualizando al país como un único mercado laboral desde un punto de vista geográfico. Ello le resta eficacia al instrumento para responder, por ejemplo, a la crisis del 2009 de la industria salmonera localizada en unas pocas regiones con poco peso demográfico respecto al total nacional. Santiago sigue pesando demasiado en el diseño de las políticas públicas del país.

⁴⁴ Este punto fue únicamente mencionado en la discusión parlamentaria de la ley que introdujo modificaciones al seguro.

El sistema actual de protección social al trabajador combina el seguro con la indemnización. No obstante, no es obvio que la combinación actual sea la más adecuada. Si bien hay razones fundadas para creer que la indemnización es conveniente y altamente valorada en los primeros años de trabajo⁴⁵, más allá de cierta antigüedad en el puesto de trabajo (cuatro a seis años) es crecientemente distorsionadora, menos necesaria y valorada por el trabajador, y contamina las buenas relaciones laborales. Sería altamente conveniente que, pasado el cuarto o quinto año de contrato, la indemnización de un mes por año en caso de despido se convierta en una indemnización a todo evento de medio mes por año. Así, al reducirse el costo distorsionador de la indemnización que paga el empleador, se podría incrementar en forma significativa el aporte del empleador al Fondo Solidario para mejorar los beneficios hacia los trabajadores con menor antigüedad, así como a los cesantes de mayor edad y con más cargas familiares⁴⁶.

Con todo, los cambios más importantes que se requieren tienen relación con las políticas activas de empleo, es decir las de capacitación e intermediación, que actualmente son mínimas para los cesantes. Chile gasta del orden del 0,2% del PIB en programas de capacitación (US\$ 300 millones aproximadamente), pero casi el 90% de ello va a los actualmente ocupados, canalizado a través de la franquicia Sence. Si bien la ley del 2009 autoriza el uso hasta un 2% del Fondo Solidario (anual) para capacitación en técnicas de búsqueda de empleo, la capacitación más necesaria y rentable socialmente es en aprendizaje de oficios y debería focalizarse en los cesantes crónicos o estructurales, estimados en unos 100.000 por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2007).

Formarse en un oficio requiere programas de capacitación de mucha mayor duración (al menos 200 horas) que los programas típicos del Sence (40 horas). Por otra parte, aunque el programa principal de capacitación del Sence (el de la franquicia tributaria de un 1% de la planilla) pareciera ser financiado por las empresas, en la práctica es financiada por el Estado en tributación no recaudada. Un programa centrado en los cesantes crónicos, identificables por su historial en el seguro, debería de ser financiado por el Sence pues la cesantía crónica es un problema estructural de la economía, y no de la empresa.

⁴⁵ Muchos creen, erróneamente, que la indemnización es ampliamente evadida y, por tanto, un tema poco importante, pues apenas el 10% de los trabajadores cuyos contratos terminan cada año reciben la indemnización. Sin embargo, el pago de la indemnización es bajo, no tanto por evasión, que sí la hay, sino porque la gran mayoría de terminaciones de contrato, del orden de 80%, no cumplen el año mínimo requerido para ese beneficio, por ser contratos por obra o plazo fijo; mientras que otro 10% de cesaciones son por razones disciplinarias. Sin embargo, la indemnización sí es importante para el 78% de los contratos indefinidos que duran más de un año, lo que significa que es importante para aproximadamente el 55 % de la fuerza de trabajo asalariada. Ver Encla (2009).

⁴⁶ Según Heckman y Pagés (2000), la indemnización por despido es una distorsión equivalente al 25% de su costo, es decir a un 2,08% del salario mensual (un 25% de la indemnización de un mes por año, equivalente a un 8,33% del salario mensual). Esta distorsión no se aplica al 100% de los contratados, sino más o menos a la mitad de ellos, pues cerca de la mitad renuncia al empleo y por tanto no recibe indemnización. De ahí que la distorsión total equivale a aproximadamente el 1% del salario (la mitad de 2,08%).

Finalmente, está la intermediación laboral. Si bien la intermediación en sí no crea vacantes –por lo que no puede resolver problemas de desempleo originados en una insuficiente demanda agregada– sí puede jugar un rol importante frente al desempleo natural o friccional. En efecto, acortar en dos semanas la búsqueda de trabajo y, por ende, la duración del desempleo (digamos de tres meses a dos meses y medio) reduciría el desempleo natural en cerca de un punto⁴⁷. Además, en la medida en que, producto de la intermediación se vinculen mejor los puestos vacantes con los trabajadores más idóneos, puede mejorar el salario y reducirse los cambios voluntarios de empleo por insatisfacción de las partes.

La ley del 2009 crea una Bolsa Nacional de Empleo (BNE) en reemplazo de las bolsas locales. Ello resultará en mayor interés en publicitar vacantes pues, salvo para la mano de obra poco calificada, es de interés para las empresas elegir de un “pool” con los mejores candidatos y no sólo los locales. Este “pool” de vacantes puede aumentarse si se inscriben en la BNE no sólo los cesantes, sino también los ocupados interesados en cambiar de trabajo, induciendo un mayor interés por parte de las empresas por ofrecer sus vacantes por medio de la Bolsa. Igualmente, el hecho de que la BNE esté concebida por ley como un mecanismo no sólo de intermediación laboral sino que también proporcione información sobre las capacitaciones más idóneas según el perfil de los inscritos, debería aumentar su atractivo para los trabajadores y, consecuentemente, de los demandantes de trabajo.

Además, se debería premiar a la administradora de la BNE según el número de vacantes que logra ofrecer, así como por los cesantes colocados y no, como hasta ahora, por los cesantes inscritos. Su acceso debería ser gratuito tanto para trabajadores como para empresas puesto que hay externalidades positivas claras en contar con la mayor cantidad de información de ofertas y demandas laborales, y una política de cobro sería especialmente restrictiva para los empleos y trabajadores de menor calificación..

⁴⁷ Si un cuarto de la fuerza de trabajo está buscando trabajo cada año, y si su búsqueda media dura tres meses, entonces un 6,3% ($1/4$ multiplicado por $3/12$ de año) de la misma estaría cesante en cualquier momento dado. Si se redujera el período de búsqueda de empleo a dos meses y medio, el desempleo friccional sería del 5,2% ($1/4$ multiplicado por $2,5/12$).

Bibliografía

Acevedo, G., Eskenazi, P. y Pagés, C. (2006), “Unemployment insurance in Chile: a new model of income support for unemployed workers”, World Bank, Special Protection Discussion Paper No. 0612, Washington D.C., october.

Beyer, H. (2000), “Seguro de desempleo: elementos para la discusión”, Puntos de Referencia No. 222, Centro de Estudios Públicos, marzo.

Bravo, D., Larrañaga, O. y Ramos, J. (2003), “Una nueva agenda de políticas de empleo” en Ramos, J. (ed.), Políticas de empleo e institucionalidad laboral para el siglo XXI, Editorial Universitaria, Santiago.

Coloma, F. (1996), “Seguro de desempleo: teoría, evidencia y una propuesta”, en Cuadernos de Economía No. 99, agosto.

Coloma, F. (2002) “El seguro de desempleo en Chile: consideraciones económicas” en CIEDESS (2002), El seguro de desempleo, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago, octubre.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2006), Cuarto Informe Anual-Año 2005, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2007), Memoria Primer Ciclo 2002-2006, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2008), Sexto Informe Anual-Año 2007, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2009), Séptimo Informe Anual-Año 2008, Santiago.

Consejo Asesor Presidencial (2008), Informe final. Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social, Santiago.

Cortázar, R. (1993), “Seguro de desempleo: la propuesta del gobierno”, Anexo III en Cortázar, R. Política laboral en el Chile democrático: avances y desafíos en los noventa, Dolmen, Santiago.

Cowan, K. y Micco, S. (2009), “El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes”, mimeo, Expansiva, UDP, junio.

ENCLA (2009), ENCLA 2008: informe de resultados de la sexta encuesta Laboral, División de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago, noviembre.

Heckman, J. y Pagés, C. (2000), “The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets”, NBER Working Papers 7773, National Bureau of Economic Research.

PNUD (2010a), “Elaboración de un índice de empleabilidad y vulnerabilidad laboral”, Chile, pendiente de publicación.

PNUD (2010b), “Elaboración de un índice de calidad del empleo”, Chile, pendiente de publicación.

SAFP (2007), “Cinco años de funcionamiento del seguro de cesantía en Chile: diagnóstico y desafíos para su perfeccionamiento”, Documento de Trabajo No. 23, Gobierno de Chile, Superintendencia de AFP, agosto.

Sehnbruch, K. (2004), “Privatized unemployment insurance: can Chile’s new unemployment insurance scheme serve as a model for other developing countries?”, Center for Latin American Studies, Working Papers No. 12, University of California, Berkeley.

Stehle, J. (2003), “The new Chilean unemployment insurance of 2002: objectives, institutional structure and expected impact”, borrador de tesis, Freie Universität Berlin.

Tasc (1996), “Propuestas de seguro de desempleo”, Informe Tasc 73, ILADES, Santiago, octubre.

Velásquez, M. (2008), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, CEPAL, mimeo, julio de 2008.

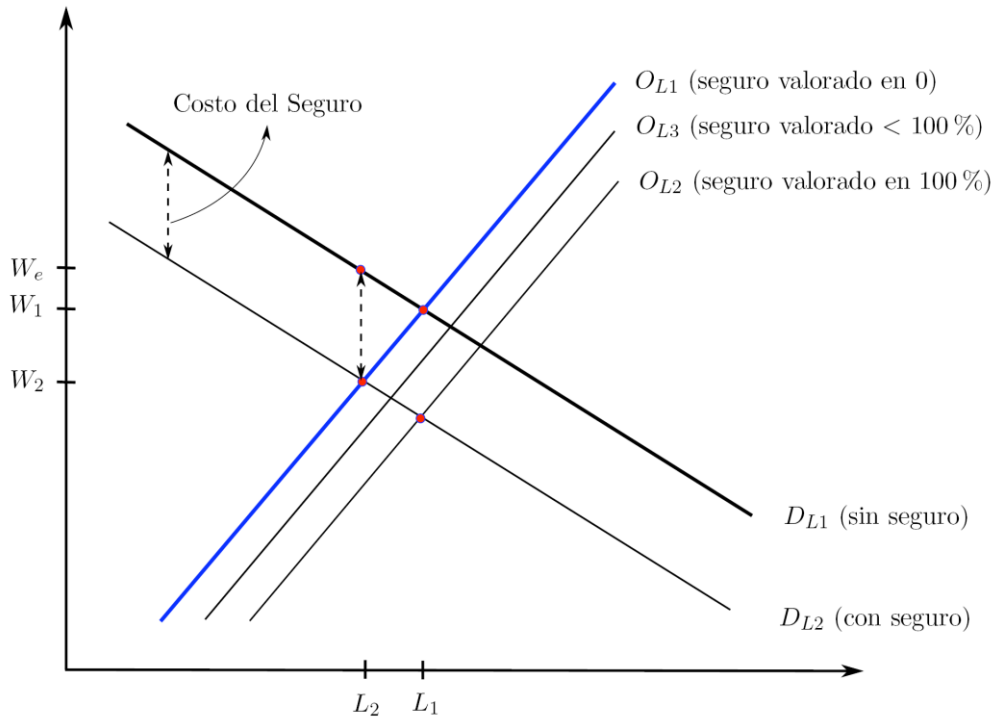
Vroman, W. (2003), “Unemployment protection in Chile”, background paper prepared for the report on Household Risk and Social Protection in Chile, World Bank, Washington, D.C., august.

Anexo

En el Gráfico 1, se observa que, antes de la introducción del seguro, la demanda y oferta de trabajo se equilibraban en un salario W_1 y un nivel de empleo L_1 . Una vez que se implanta el seguro, la demanda por trabajo cae a D_{L2} , pues el empleador sólo está dispuesto a contratar trabajadores al mismo costo total para él, por lo que su demanda cae por el monto del seguro. En cambio, la oferta de trabajo depende de cuánto valora el trabajador tener un seguro de cesantía. En un extremo, si el trabajador lo considera inútil, la oferta de trabajo con seguro será igual que sin seguro, por lo que el nuevo equilibrio será donde D_{L2} corte la oferta de trabajo O_{L1} , es decir, se contratará L_2 y se le pagará W_2 , mientras que el costo para el empleador subirá a W_e . En efecto, se repartirá el costo entre el empleador (en un costo superior al salario anterior) y el trabajador (en un salario menor al anterior) según las elasticidades de la demanda y oferta de trabajo. Recaerá mayormente sobre el empleador mientras más inelástica sea la demanda de trabajo y más elástica su oferta. Inversamente, recaerá mayormente sobre el trabajador mientras más elástica sea la demanda y más inelástica la oferta de trabajo. Además, el empleo se contraerá. Por lo tanto, el seguro, cuando no es valorado, distorsiona el mercado laboral al máximo⁴⁸.

⁴⁸ El análisis convencional descuida el tema de cuán valorado es el seguro por el trabajador, por lo que analiza el seguro exclusivamente como una distorsión pura en el mercado laboral, como en este párrafo.

Gráfico 1: Análisis teórico sobre el impacto del seguro de desempleo sobre costo laboral, los salarios y el empleo



Fuente: Elaboración Propia.

En el otro extremo, si el seguro está bien diseñado, puede que sea valorado completamente por el trabajador⁴⁹. Entonces, la curva de oferta de trabajo se traslada hacia abajo en un monto igual al costo del seguro, hasta O_{L2} , por lo que la contratación sigue inalterada en L_1 , el salario pagado baja en un monto igual al costo del seguro, y el costo total para el empleador, salario más seguro, es igual al salario anterior, W_1 ⁵⁰.

Situaciones intermedias surgen con valoraciones inferiores al 100%, como con la curva de oferta O_{L3} . Como la distorsión del mercado laboral es inversamente proporcional a la valoración que hace del seguro el trabajador, reducir las filtraciones no sólo reduce el costo del seguro, sino que hace más probable que éste sea valorado en un 100% por el trabajador. De ahí la importancia adicional de reducir las filtraciones.

⁴⁹ Inclusive la valoración del trabajador podría ser más que un 100% de su costo, como ocurre con los buenos seguros, cuando uno paga una suma por el seguro mayor a su costo medio, con tal de evitar una catástrofe. En este caso, no mostrado en el gráfico, caería el costo laboral para el empleador y aumentaría el empleo.

⁵⁰ Estrictamente hablando, de ser valorado en un 100% por los trabajadores, aún existiría cierta distorsión en la medida en que algunos trabajadores –los que ganan en torno al salario mínimo– no podrían absorber el costo del seguro por medio de una reducción de su salario.