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: 2002 a 2014.*

Joseph Ramos†
Carlos Acero‡

Documento de Trabajo
Diciembre 2014

Palabras clave: seguro, cesantía.

---

* 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 documento fue publicado como capítulo en: O. Larrañaga y D. Contreras (eds.): Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile, edición ampliada y actualizada, Uqbar, Santiago, 2015.

† Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.
‡ Ministerio del Trabajo de Chile.

El Seguro de Desempleo: 2002 a 2014

Joseph Ramos y Carlos Acero

Introducción

La Ley 19.728, que entró en vigor en el año 2002, creó en Chile 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 este tipo de seguro ha existido en el mundo desde hace casi 100 años, hasta entonces no estaba presente en el país. Así, Chile, que había sido innovador en materia de política económica y social durante las últimas décadas, llegó tarde al seguro de desempleo. Con todo, debe reconocerse que la nueva ley incluyó aspectos novedosos y dignos de ser destacados.

La ley del 2002 aprovechó la larga experiencia internacional existente en la materia, incluso se hizo cargo de problemas predominantes en Europa y Estados Unidos que afectaban a los seguros de desempleo. Allí, estos seguros 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.

El nuevo seguro de desempleo 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 primera reforma de la ley que aumentó los beneficios y amplió la cobertura del seguro de desempleo, tras la constatación de que la normativa original había pecado de tacaña. La evidencia empírica acumulada desde su promulgación sigue reflejando de manera inequívoca que el uso de los beneficios del seguro ha sido relativamente minoritario, lo cual se refleja en que aun cuando el sistema ya está prácticamente en régimen en lo que se refiere a sus cotizantes, los fondos acumulados no cesan de aumentar. Sin embargo, esta evidencia no se ha traducido en una nueva gran reforma del seguro en la línea de la ya realizada. El seguro solo ha sido objeto de dos modificaciones legales menores y de carácter transitorio para aumentar su cobertura y beneficios frente a dos eventos inesperados que golpearon la economía chilena: la crisis económica internacional del año 2009 y el terremoto acaecido en febrero de 2010.

Este capítulo realiza un recuento de la experiencia del seguro de desempleo en Chile. La sección 1 describe la política original, indicando sus objetivos, beneficios, forma de

financiamiento e implementación. La sección 2 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 3 presenta la discusión legislativa para el establecimiento del seguro. La sección 4 describe su implementación y resultados positivos, así como las deficiencias encontradas, que llevaron a su modificación en el 2009. La sección 5 actualiza los resultados del funcionamiento del seguro desde su primera modificación, así como los cambios (menores) de los que se ha sido objeto. La sección 6 da cuenta de las lecciones aprendidas en sus primeros diez años de vida y los desafíos que aún continúan pendientes.

1. La Ley de Seguro de Desempleo del 2002[1]

El seguro de desempleo que se introdujo en 2002 tuvo como principal grupo de beneficiarios a los trabajadores asalariados del sector privado. Por un lado, razones de orden práctico llevaron a considerar 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 del 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 transitorio al sistema debido a un fenómeno de selección adversa: los primeros en suscribirse al seguro fueron los trabajadores por obra, faena y plazo fijo, es decir, los que normalmente cambian de trabajo en el curso del año, así como los asalariados en trabajos de alta rotación[2].

El seguro vino a complementar la indemnización de un mes por año de servicio –hasta un máximo de 11 meses -en caso de despido-, con la que ya contaba el trabajador chileno cuyo contrato se regía por el Código del Trabajo. De ahí que no se pueda evaluar la nueva ley sin tomar en cuenta los resultados de la relación entre ambos instrumentos.

Como muestra el Cuadro 1, el seguro de cesantía cuenta con dos fondos: (i) las contribuciones a las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) de cada trabajador, que constituyen el componente de ahorro forzoso, y el llamado Fondo de Cesantía Solidario

[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 haya sido importante en cuanto a su efecto sobre la sustentabilidad financiera de la política.

(FCS)[3], con contribuciones que varían según sea el trabajador permanente (contrato indefinido) o temporal (contrato por obra, faena o plazo fijo). Este segundo componente cuenta con recursos considerablemente menores porque a él va destinado un porcentaje más bajo de las cotizaciones. Su función es repartir el riesgo entre todos los afectados y, por ello, constituye el verdadero seguro del sistema, pues el beneficiario que cumple con los requisitos de acceso recibe los beneficios por el mero hecho de caer en la cesantía. Al estar fijado por ley, el beneficio es en gran medida independiente del aporte que haya realizado al fondo[4].

En el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, la cuenta individual se nutría de una contribución mensual del 1,6% de su renta imponible a cargo del empleador, y otra del 0,6% del propio trabajador, con un tope de 90 Unidades de Fomento (UF)[5]. El Fondo Solidario se financiaba con una contribución mensual del empleador del 0,8% de la renta imponible, más un aporte estatal ciertamente modesto (del orden de US$ 16 millones al año en régimen). En el caso de los trabajadores por obra, faena o plazo fijo, la cotización era responsabilidad exclusiva del empleador (equivalente a un 3% del salario) e iba completamente a la cuenta individual del beneficiario[6].

Para acceder a la cuenta individual se requería haber cotizado al seguro un mínimo de seis meses y el retiro de los fondos acumulados en la cuenta individual era a "todo evento", ya fuera por razones voluntarias o por despido. De esta manera, el fondo beneficiaba por igual al trabajador que se retiraba voluntariamente para buscar un mejor trabajo, y al que perdía su empleo.

[3] A lo largo del presente capítulo se le llamará indistintamente Fondo de Cesantía Solidario o Fondo Solidario.

[4] El mismo no es completamente independiente porque existen montos máximos y mínimos de los beneficios para aquellos individuos que, una vez cumplidos los requisitos de acceso al Fondo Solidario, optan por acogerse al mismo.

[5] 99 UF desde Enero de 2011. A finales de octubre de 2014, 1 UF equivale a aproximadamente 24.300 pesos chilenos.

[6] Si bien la cotización del empleador para el trabajador por obra o plazo fijo (3%) era superior a la del trabajador indefinido (2,4%), no necesariamente significaba un costo efectivo mayor para el empleador, pues se estimaba 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, el trabajador tendería a valorar en un 100% este beneficio y estaría más dispuesto a aceptar la reducción de su salario líquido.

Cuadro 1 El Seguro de Cesantía aprobado en el año 2002

<table>
<tr><th></th><th>Cuenta Individual de Cesantía (CIC)</th><th colspan="2">Fondo de Cesantía Solidario</th></tr>
<tr><td>Financiamiento</td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Contrato indefinido</td><td>Empleador 1.6%
Trabajador 0.6%</td><td>Empleador 0.8%</td><td rowspan="2">Aporte anual del Estado

225.792 UTM</td></tr>
<tr><td>Contrato por obra o plazo fijo</td><td>Empleador 3.0%</td><td>No aplica</td></tr>
<tr><td>Requisitos de acceso</td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Contrato indefinido</td><td>• A todo evento
• 12 cotizaciones continuas o discontinuas</td><td colspan="2">• Despido por caso fortuito, fuerza mayor o necesidades de la empresa
• 12 cotizaciones continuas
• Recursos en la CIC insuficientes para financiar el beneficio</td></tr>
<tr><td>Contrato por obra o plazo fijo</td><td>6 cotizaciones continuas o discontinuas</td><td colspan="2">No tienen acceso</td></tr>
<tr><td>Beneficios</td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Contrato indefinido</td><td>• Retiro gradual si el tiempo como empleado es mayor a 18 meses
• Monto: variable según número de años de contribución</td><td colspan="2">• Acceso subsidiario
• Máximo de 5 pagos
• Monto del primer pago: 50% del promedio de las últimas 12 remuneraciones
• El monto del pago decrece 5% cada mes</td></tr>
<tr><td>Contrato por obra o plazo fijo</td><td>• Retiro inmediato
• Monto: total de la cuenta</td><td colspan="2">No aplica</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia

La ley de 2002 favorecía tanto al trabajador con contrato indefinido que era despedido, como al que se quedaba sin trabajo porque había terminado la obra o vencido el plazo por el que había sido contratado. No obstante los trabajadores por obra, faena o a plazo fijo reciben un beneficio menor a los demás porque la ley entiende que saben desde el primer día que su trabajo es temporal, tiene fecha conocida de término y, 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 podían acceder a sus cuentas individuales. El trabajador por obra, faena o a plazo fijo podía acceder a todo el ahorro de su cuenta de inmediato ya que se suponía que, probablemente, llevaba menos de un año trabajando. En cambio, el trabajador con contrato indefinido, en caso de

solicitar el beneficio, no podía retirar todos sus fondos de inmediato (a no ser que llevase menos de año y medio empleado), sino que debía hacerlo gradualmente. El número posible de retiros aumentaba con el número de años de contribución, según una tabla preestablecida.

Los requisitos de acceso al Fondo Solidario eran mucho más exigentes. Así, solo podía acceder al Fondo Solidario el trabajador con contrato indefinido despedido por caso fortuito, fuerza mayor o necesidades de la empresa[7] y con al menos 12 cotizaciones continuas al seguro. Éste accedía inicialmente a los fondos acumulados en su cuenta individual y, solo si éstos fueran insuficientes para alcanzar las tasas de reemplazo establecidas en la ley, recibía también recursos del Fondo Solidario[8]. Los trabajadores que cumplían con los requisitos y optaban por acceder al FCS tenían derecho a recibir un beneficio equivalente al 50% del sueldo bruto promedio de las 12 últimas cotizaciones en el primer mes de desempleo tras su despido; un 45% el segundo mes de cesantía; un 40% el tercero; un 35% para el cuarto; y un 30% en el último giro para el quinto mes de cesantía. Existía un tope máximo mensual de $190.000 (pesos de 2009 o US$370 según el tipo cambio vigente a octubre de 2014) y un mínimo mensual de $88.000 (pesos de 2009 o US$170 de octubre 2014) para el primer mes, siendo ambos topes decrecientes en forma análoga, según la escala establecida para los siguientes giros.[9]

El Cuadro 2 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 equivalen a un porcentaje mayor del sueldo, mientras más bajo fuera su ingreso: desde un 23% del salario líquido[10] para un trabajador que ganaba cinco ingresos mínimos, hasta un 51% para el que ganaba solo 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.

[7] Según la Encuesta Laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo correspondiente al año 2011, el 7,1% de los contratos finiquitados en 2011 lo eran por este motivo (ENCLA 2012).

[8] En otras palabras, el uso de los recursos del Fondo Solidario es subsidiario y primero deben gastarse los fondos acumulados en las cuentas individuales para cumplir con las tasas de reemplazo fijadas por la ley.

[9] Adicionalmente, el trabajador despedido tenía derecho a seguir recibiendo su Asignación Familiar (una contribución por carga o dependiente) mientras siguiera cobrando beneficios del FCS.

[10] 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 2), 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.

Cuadro 2: Simulación de beneficios según antigüedad laboral y salario líquido

Antigüedad en la Empresa: 1, 2 y 3 años

(Beneficios expresados en tasa de reemplazo o % del salario *líquido*;
entre paréntesis, el beneficio proveniente del Fondo de Cesantía Solidario)

	Salario = 1 salario mínimo				**Salario =3 salarios mínimos**				**Salario = 5 salarios 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 una cesantía de cinco meses de 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 incluye la indemnización de un mes de sueldo por año de servicio en caso de despido, ya que la ley asume implícitamente 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) para un trabajador con contrato indefinido, despedido, que ganaba un salario mínimo, podía ascender desde el equivalente al 71% de su salario líquido por los cinco meses que pudiera durar su cesantía si tenía un año de antigüedad, hasta un 91% si tenía dos años de antigüedad, y superaba el 111% cuando tenía tres o más años de antigüedad.

Los datos del Cuadro 2 permiten también apreciar la diferencia entre el seguro total (beneficio más indemnización, como porcentaje del salario) y la situación anterior al seguro, cuando solo se disponía de la indemnización por despido. Por ejemplo, un trabajador que ganase un salario mínimo y tuviera 1 año de antigüedad subiría su protección total, desde un 25% de su salario líquido anterior durante cinco meses sin el seguro, a un 71% con el seguro. De la misma manera, el trabajador con una

remuneración de un salario mínimo y dos años de antigüedad laboral pasaría 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 subía el salario, iba disminuyendo el porcentaje en que el seguro elevaba la protección del trabajador respecto a la simple indemnización, lo cual era coherente con el carácter progresivo de la medida.

No podían acceder al Fondo Solidario, los trabajadores que llevaban más de cinco años seguidos trabajando en la empresa ni aquellos con ingresos elevados, pues la ley privilegia el uso de los fondos acumulados en sus cuentas individuales, que para este grupo de trabajadores tendían a cubrir el mínimo necesario contemplado en la ley. El Fondo Solidario estaba diseñado para suplir de manera subsidiaria los fondos de las cuentas individuales para el trabajador que quedaba cesante, sobre todo tras los primeros años en un empleo, cuando la indemnización acumulada es modesta y, por consiguiente, el trabajador está más desprotegido. De hecho, como muestra el Cuadro 2, 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 tiene sólo 1 año de antigüedad laboral, y disminuye conforme sube el ingreso y mayor es la antigüedad. 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 Información Laboral (OMIL), visitarla mensualmente mientras cobre beneficios del FCS, y no haber rechazado ningún trabajo que pague un 50% o más respecto al salario de su último empleo[11].

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, al garantizar unos ingresos para una búsqueda de empleo razonable.

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

[11] Existe evidencia anecdótica de que este último requisito no se cumple a cabalidad. Ver PNUD (2011).

los pagos del Fondo Solidario en el caso en que una crisis sea tan severa, que los beneficios totales pagados con cargo al FCS en un mes, excedan el 20% de los recursos acumulados.

Tercero, el seguro es administrado por privados. Para abaratar costos y aprovechar las economías de escalas, la gestión se limitó a una sola empresa –llamada Administradora del Fondo de Cesantía (AFC)-, que obtuvo la administración del seguro por un plazo de 10 años a través de una licitación. 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. Dado que esta administradora actúa en condiciones monopólicas, quedó sujeta a la fijación de normas y regulación de la Superintendencia de Pensiones (SP). Se consideró que era el ente público idóneo ya que está a cargo de regular y monitorear el mercado previsional cuyos operadores, usuarios y reglas del negocio son parecidos.

Cuarto, se creó un organismo independiente responsable de monitorear el buen funcionamiento del seguro. Antes, la SP 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 relevantes (SP y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE) con el fin de cumplir la obligación de presentar anualmente un informe no vinculante, de carácter descriptivo (sobre el funcionamiento y resultados del sistema) y propositivo, sugiriendo mejoras al seguro de desempleo.

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

El diseño original del seguro minimizaba entonces la filtración de recursos hacia grupos menos prioritarios y reducía 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 tendía a evitar la posible colusión entre empleadores y trabajadores para pactar finiquitos ficticios a expensas del Estado, y lo conseguía haciendo que el seguro fuera financiado casi exclusivamente por los dos primeros. También porque el grueso de los beneficios pagados provenía de las cuentas individuales, financiadas por ambas partes y solo si los fondos acumulados en estas cuentas resultaban insuficientes para cubrir los beneficios estipulados en la ley, se podía acudir de manera subsidiaria 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 en el primer mes 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 al fijarse topes máximos a los subsidios y se evitó elevar en exceso los costos de contratación, luego que el empleador puede descontar su cotización a la cuenta del trabajador, de la eventual indemnización en caso de despido.

2. La génesis de esta política

Lo que existía

Antes de 2002 existían algunos mecanismos de protección para el trabajador cesante, aun 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 magro; 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, hasta 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 ante un entorno económico cambiante.

No obstante, la indemnización en caso de despido puede considerarse también como una suerte de seguro de desempleo, aunque imperfecto. Hacia el año 2000 se calculaba que el trabajador promedio llevaba 6,7 años de antigüedad en la empresa (ver Cuadro 3), por lo que una indemnización de seis meses de sueldo cubriría un período de búsqueda normal de trabajo. Para este trabajador, la indemnización era 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 3: Años de antigüedad en la empresa por sexo y edad en el 2000

Edad / Sexo	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	Total
Hombres	1,7	3,9	7,4	10,7	15,1	7,1
Mujeres	1,6	3,6	6,3	9,9	14,6	6,1
Total	1,6	3,8	6,9	10,4	14,9	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta CASEN 2000

Este análisis rige para el trabajador "promedio", pero evidentemente 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 (casi la mitad de los contratados cada año según ENCLA 2011) y protege insuficientemente al tercio de los cesantes que requieren más de seis meses para encontrar trabajo[12]. 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 contratación[13].

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, desde 1996 en adelante, el fisco pagaba un beneficio decreciente por hasta 12 meses, de entre US$ 50 al mes los 3 primeros meses de cesantía hasta US$25 mensuales entre el sexto y el duodécimo mes de cesantía[14]. Lo recibía apenas el 10% de los cesantes, ya que muchos ni siquiera se interesaban en tramitar el beneficio[15] .

[12] 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).

[13] Según ENCLA (2012) un 38% de los trabajadores con contrato indefinido tenía cinco o más años de antigüedad en la empresa, por lo que ellos recibirían indemnizaciones iguales o 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.

[14] Ver CIEDESS (2010).

[15] Ver Acevedo, Eskenazi y Pagés (2006).

Los programas masivos de empleo de "emergencia" eran activados durante crisis económicas importantes, como en los períodos 1982-83 (cuando el desempleo abierto 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, eran de poca utilidad social y pagaban salarios bajos.[16] 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 año 2009, menos del 0,25% de la fuerza de trabajo (alrededor de 25.000 personas) estaba contratada en programas de empleo directo[17]. Los subsidios a la contratación están afectos 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, pero disponen a priori de este mecanismo que promueve 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. Aún sin una crisis de desempleo masivo, en una coyuntura económica normal un porcentaje importante de la fuerza de trabajo afronta el riesgo de quedar sin ingreso durante un período posiblemente prolongado. Esto se debe 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, faena o plazo fijo, y despidos, a lo largo de su vida profesional, el trabajador promedio cambia de empleo una vez cada cuatro años[18]. De prolongarse el

[16] 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, estos 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.

[17] Ver Velásquez (2009).

[18] Según ENCLA (2012), en el año 2011 fueron celebrados y finiquitados los contratos de aproximadamente un 20% de todos los trabajadores con contratos indefinidos vigentes en la empresa. Por tanto, ello significa que, en promedio, un trabajador indefinido cambia de trabajo cada cinco años. La

período de búsqueda entre dos y tres meses, ello, de por sí, supondría un desempleo "friccional" del orden del 4,2% a 6,3% al año[19]. 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 internacional del 2009 o la asiática de 1997-98, 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 17% 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 personal.

Tercero, aun los trabajadores por obra, faena (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. Ese no es el caso de muchos de los eventos de desempleo, especialmente en caso de grandes recesiones, cuando la protección individual a través del ahorro previo es claramente insuficiente. Incluso 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[20].

Por otra parte, no existe un mercado de capitales perfecto al que el trabajador cesante pueda recurrir pidiendo prestado para proteger su consumo y el de su hogar en períodos

---

rotación global, es pues mayor (cada 4 años) para la totalidad de indefinidos así como los de a plazo fijo y por obra.

[19] 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.

[20] 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, un 5%, por ejemplo, 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).

de cesantía. Al contrario, en esos momentos, cuando más lo necesita, es probable que no consiga quién 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. 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 sintiera obligado a tomar el primer trabajo que le ofrecieran, 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 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: al no ser el riesgo de desempleo completamente aleatorio, sino que afecta a algunos empleos y a algunas personas más que otras, tenderían a asegurarse los individuos que tuvieran mayor riesgo; como las empresas aseguradoras anticiparían esto, cobrarían una prima elevada que desalentaría más a los de menor riesgo y menos a los más riesgosos, con lo que el mercado se iría estrechando progresivamente 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 en los países donde existe un seguro de cesantía, la autoridad lo 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, *independientemente de su aporte*. Si bien este seguro es la mejor manera de distribuir un riesgo aleatorio entre los

potencialmente afectados[21], 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 existiera sólo un Fondo Solidario donde pagan "terceros", se generarían incentivos perversos, en el sentido de prolongar innecesariamente la búsqueda de trabajo; trabajar informalmente 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 ser incapaz de financiar una búsqueda de empleo de una duración razonable. En efecto, si bien el Fondo Solidario solo está disponible para la eventualidad de un despido, los recursos acumulados en 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 el grado de protección depende 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 2). 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 representantes de los trabajadores. De ahí

[21] 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.

que el costo político de crear un buen seguro en reemplazo de la indemnización parecía demasiado elevado. En 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.[22]

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 4 muestra la distribución de la fuerza de trabajo ocupada hacia mediados de los 2000 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 4: El mercado laboral chileno según tipo de ocupación y contrato (mediados de los 2000)

Total de Ocupados	**100%**
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 SP (2007) y Sehnbruch (2004)

[22] Como se muestra en el Cuadro 2, 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. Este beneficio es relativamente bajo y, ciertamente, mucho menor a lo que recibirían los cesantes que tienen más antigüedad en el empleo.

A la hora de diseñar un seguro de desempleo, los trabajadores de planta del sector público no serían de interés, pues disfrutan de inamovilidad laboral en la práctica[23]. Tampoco serían prioritarios los empleadores y trabajadores por cuenta propia, pues se "supone" que la gran mayoría opta por esta fórmula libremente,[24] motivo por el cual no cabría 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 conocer cuándo están cesantes o cuándo han recuperado su trabajo. Tampoco puede distinguirse entre un trabajador por 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, ¿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 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 ciertamente 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 quienes necesitaban en mayor medida un seguro de desempleo eran los trabajadores de ingresos bajos o medio-bajos, pues 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

[23] Sin embargo, esta inamovilidad no se extiende al resto de los empleados del sector público, por ejemplo, los contratos de los funcionarios públicos a contrata son revisados anualmente. Los contratos de planta no son en ningún caso los predominantes en el Estado. Solo un 40% de los empleados del gobierno central en el año 2013 tenían calidad jurídica de planta. Además, se puede constatar cómo su peso en el sector público ha ido disminuyendo durante la pasada década. En el año 2002 el 53% de los contratos del gobierno central era de planta (DIPRES, 2013).

[24] Sehnbruch (2004) estima que más del 70% de los trabajadores en el sector informal lo son por decisión propia. 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.

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.

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", lo que no ameritaría una protección adicional[25]. Además, *teóricamente,* muchos de estos empleos podrían pagar más, precisamente porque adolecen de menor estabilidad laboral, aunque las cifras disponibles sugieren lo contrario[26].

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 es más elevada la 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 quería 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

[25] 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.

[26] Por ejemplo, la Comisión de Usuarios (2006) informa que los trabajadores de la construcción ganaban 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 eran 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.

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 de la economía. Era razonable suponer que, a medida que el país continuara desarrollándose, la disyuntiva citada se iría modificando en favor de mayores beneficios, ya que el país contaría con los recursos para absorber el costo de posibles filtraciones.

Los seguros de desempleo existentes en los países desarrollados típicamente reúnen una serie de características. 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, en cambio el grueso de los aportes va a cuentas individuales; siendo menor la contribución 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 del 50% del salario bruto el primer mes de desempleo, 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 las 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.[27]

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 se valore el seguro por parte del trabajador, más probable es que éste absorba su costo y menor será su impacto sobre el empleo.

Lo que se desechó: propuestas en el camino

Desde la restauración de la democracia hubo propuestas[28] y hasta proyectos de Ley para crear un seguro de cesantía. 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. No obstante, ninguna alcanzó suficiente consenso para ser aprobada por el Congreso hasta la Ley del 2002.

[27] 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 solo 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.

[28] El Ministro de Trabajo del gobierno de Aylwin tuvo una propuesta afinada, que nunca se plasmó en un proyecto de Ley (ver Cortázar, 1993). Sin embargo, en el gobierno de Frei sí se llegó a presentar un proyecto de Ley (PROTRAC) que fue aprobado por la Cámara pero que no superó el paso por el Senado. La misma recibió críticas de empleadores, trabajadores y académicos. Ver, por ejemplo, Beyer (2000) y Coloma (2002).

3. 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. Después de tantos años de discusión, se había generado 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. 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.

El proyecto 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 distribuía entre sus potenciales beneficiarios. El seguro complementaba y no aumentaba la indemnización por años trabajados, punto este último al que se oponían firmemente empleadores y gran parte de la comunidad académica.

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

El principal hecho a relevar de la tramitación del proyecto de la Ley 19.728[29] 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 aporte del Estado al FCS de 225.792 UTM (aproximadamente US$16 millones de 2014), apenas el 3% del realizado por los trabajadores y empleadores, lo cual supone un sistema de financiamiento fundamentalmente bipartito, y 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.

[29] 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.

- Mayor cobertura y flexibilización de los requisitos de acceso a las cuentas individuales para trabajadores con contrato por obra, faena o plazo fijo. En efecto, se 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 para los trabajadores con contrato indefinido[30]. Además, se disminuyó de 8 a 6 el número de cotizaciones mensuales continuas o discontinuas necesarias para los trabajadores por obra, faena o con contrato a plazo fijo para poder acceder a los recursos disponibles en sus cuentas individuales.

- Se elevó la sanción a atrasos en pagos de beneficios, con lo que se incentivó al pago oportuno de los beneficios por parte de la Administradora del Fondo de Cesantía.

- Exigencia a la AFC de un estudio actuarial cada tres años sobre la sustentabilidad del Fondo Solidario frente a crisis económicas severas que tuviera que enfrentar.

- Mantenimiento de la Asignación Familiar para las familias de trabajadores cesantes mientras duren los giros del seguro.

- 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. Para incentivar la rápida búsqueda de trabajo, se acordó que los montos para eventuales segundo, tercer y cuarto giros fueran un 90%, 80% y 70% del primer giro (en lugar de montos iguales). Además, se introdujo la limitación del uso del Fondo Solidario a dos veces en cinco años, para evitar abusos mediante la simulación de fin de contrato.

Hubo también una serie de propuestas que no prosperaron en la tramitación de la ley. Por ejemplo, el Ejecutivo se negó a extender la cobertura del seguro de desempleo a los trabajadores públicos a contrata, alegando que estaba trabajando en una reforma del marco normativo de los funcionarios públicos, que contemplaba la protección de los

[30] 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.

funcionarios a contrata[31]. Sin embargo, justificaban la demora por el esfuerzo fiscal que suponía la creación del seguro de desempleo[32].

El trabajo legislativo contempló, igualmente, audiencias con representantes de trabajadores y empleadores que ilustraron sus preocupaciones. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) manifestó su insatisfacción con los aportes estatales y de los empleadores al Fondo Solidario y solicitó una extensión del número de meses de beneficios para los trabajadores mayores de 45 años. Por su parte, los representantes de la pequeña y mediana empresa remarcaron que el proyecto de ley amenazaba la competitividad de las empresas de menor tamaño, y proponían un subsidio de desempleo limitado a los trabajadores de rentas más bajas en el que las empresas de menor tamaño cotizaran menos.

Es destacable, además, que el proyecto sirvió para discutir la necesidad de reformar, o incluso derogar, el sistema de indemnizaciones por años de servicio. Se reconocía que desalentaba la movilidad laboral, fomentaba malas relaciones laborales y no era efectivo en aquellas empresas con problemas de liquidez. Sin embargo, como se consideraba una conquista emblemática de los trabajadores, la única modificación al sistema de indemnizaciones fue el descontar las contribuciones de los empleadores a la cuenta individual de cesantía de los trabajadores (un 1,6% mensual) en caso de tener que indemnizar un mes por año en caso de despido.

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.

La existencia de una contribución laboral al seguro explicita que el seguro tiene un costo para el trabajador y se minimizan las presiones para elevar los beneficios, como sucedería en caso que hubiera un tercer pagador.

Al tener que girar de las cuentas individuales antes que del FCS, se limitaba el potencial abuso. A su vez, la existencia de dichas cuentas dificultaba que el Estado utilizara los fondos para otros usos.

Debido al gran número de trabajadores por obra, faena o a plazo fijo, su inclusión validaba la iniciativa; aun cuando sólo se les permitiera acceder a sus cuentas individuales. Se evitaba de esta manera la presión de incluirlos con los mismos beneficios que los de contratos indefinidos.

[31] No deja de sorprender que hoy, ¡doce! años más tarde, dicha modificación siga pendiente, y que un importante número de trabajadores públicos, los que están a contrata, carezca de protección frente a la cesantía.

[32] 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.

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

4. Implementación, resultados y las modificaciones hasta la reforma del año 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 del sector privado (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 elegibles[34]. Casi el doble de este número estaba afiliado[35].

Los cotizantes en los primeros años fueron preponderantemente trabajadores con contrato por obra, faena 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 entre contratos, aún no se afiliaban del todo. De ahí que si bien la proporción de cotizantes con contrato indefinido ha venido creciendo en forma sistemática (alrededor del 70% a julio de 2014), en el año 2009 seguía estando algo por debajo de su proporción en la fuerza de trabajo.

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.

[33] Según datos de la SP, apenas un 2,1% de los afiliados al seguro lo ha hecho voluntariamente. 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 cuyos contratos se rigen por el Código del Trabajo, mayores de 18 años, que reciben remuneraciones (es decir, que no son familiares no remunerados) y que no trabajan en servicio doméstico. Desde principios 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 en el sector público, porque se retiran de la fuerza de trabajo para tener hijos, cuidarlos o jubilar.

Pese a que los trabajadores con contrato a plazo fijo, por obra o faena sólo constituyen aproximadamente un tercio de los asalariados cubiertos por la ley, suponían el 75% de las solicitudes de beneficios[36] concedidas hasta el año 2008 (véase el Cuadro 5). Esto ocurría porque ellos fueron los primeros en afiliarse y porque, dada la naturaleza transitoria de su trabajo, tienen una mucha mayor rotación (incluso en régimen han de ser una proporción elevada de las solicitudes aprobadas). Estos trabajadores accedían a sus cuentas individuales por un monto promedio del orden de $114.000 (pesos de 2008 o US$ 230 de octubre de 2014)**.** 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).

Cuadro 5: Número de beneficios y montos pagados por el Seguro 2003-2008
(cifras redondeadas)

	Número beneficios (2003-2008)*	**Monto por solicitud aprobada (pesos año 2008)**	**Tasa de Reemplazo****
Total de solicitudes de beneficio aprobadas	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 del informe de la 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 el año 2009 la gran mayoría de los trabajadores a contrato indefinido sólo hacía uso de sus cuentas individuales porque se iba voluntariamente (casi la mitad) o porque había sido 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 era sustancialmente mejor, del orden de $260.000 (pesos de 2008 o US$ 520 de octubre de 2014). Esta suma podía ser insuficiente para alguien despedido, pero probablemente adecuada para quien voluntariamente renunciaba a su empleo.

Como habría de esperarse, el mayor beneficio era para el cesante de contrato indefinido que acudía al Fondo Solidario de Cesantía, el que se situaba en torno a $446.000 (pesos de 2008). A esta cifra había que agregar la indemnización de un mes por año de servicio

[36] El trabajador al quedar desempleado debe rellenar una solicitud de beneficio en las oficinas de la AFC. La AFC es responsable de tramitar dicha solicitud y examinar si cumple con los requisitos de acceso a las cuentas individuales de cesantía y al Fondo Solidario. En caso afirmativo, se concede el beneficio.

que recibía el trabajador despedido, por lo que su protección efectiva era 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 había mucho espacio de mejora. En efecto, en el año 2008 solo el 20% de los inscritos en las OMIL, y un porcentaje mucho menor del total de cesantes[37], era colocado por estas instituciones municipales. Asimismo, si bien el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo tiene algunos programas de empleo para cesantes a través del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), el grueso de su accionar está dirigido a trabajadores ocupados a través de la franquicia tributaria, en la cual son las empresas quiénes deciden qué trabajadores participan en las acciones de capacitación por sus empresas, por lo que no se aprovechaba la información provista por el seguro de cesantía para crear programas especialmente dirigidos a trabajadores identificados como cesantes potencialmente crónicos[38].

Sustentabilidad Financiera

En el año 2009, el total de activos acumulados del seguro (cuentas individuales más Fondo Solidario) había crecido continuamente y ya superaba los US$ 2.600 millones (al tipo de cambio de octubre de 2014). El crecimiento provenía principalmente del incremento continuo del número de cotizantes (aún faltaba un 15% más pendiente de afiliarse y cotizar) y, en mucha menor medida, de la rentabilidad de las inversiones[39]. Unos US$ 650 millones pertenecían al Fondo Solidario y se estimaba que estos recursos alcanzarían en el año 2015 a no menos de US$ 1.500 millones (SP, 2007). Las proyecciones de la SP 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 (SP, 2007). Dado lo anterior, la SP 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.

[37]Más aun, las OMIL eran capaces de llenar únicamente el 50% de las vacantes laborales que gestionaban. Ver SENCE (2009).

[38] La base de datos del seguro sólo permite identificar a las personas que efectivamente están trabajando en el sector privado formal, por lo que no es posible concluir de la misma si las personas que dejaron de cotizar están cesantes, inactivas o trabajando en el sector público o en la informalidad.

[39] 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. Esta cartera de inversión no corresponde con lo que indica la teoría de selección óptima de cartera (Castañeda y Fanzylber, 2008) y por ello su modificación sería abordada en la ley del 2009.

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 seguían sin recibir una protección adecuada. Por otro, la autoridad había sido tan cuidadosa en mitigar 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 pecado de tacaña, pero la economía política había sido la 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 Cesantía[40], así como por el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008), en la sección de su informe final referida al seguro de cesantía.

El cuadro 6 recoge los principales elementos del seguro de cesantía tras su reforma en el año 2009. Las modificaciones que en definitiva introdujo la ley del 2009 se centraron en:

1) Ampliar el 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 en el momento de ser despedidos, en lugar de 12 continuas como hasta entonces.

2) Dar acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contrato por plazo fijo, obra o faena, 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 hasta dos giros en función de la tasa de reemplazo (35% y 30% respectivamente) con montos mínimo y máximo[41].

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 cesantía[42], así como el impedimento explícito de seguir cobrando las prestaciones si se ha encontrado trabajo.

[40] 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 su 6º Informe Anual (2008).

[41] 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 a plazo fijo, por obra o faena.

[42] De esta manera se equiparaban las modalidades de retiro entre trabajadores con contrato indefinido y los que lo hacen a plazo fijo y por obra o faena, y se imposibilitaba que estos últimos retirasen la totalidad de sus ahorros.

4) Dar mayor protección en crisis económicas ("seguro catastrófico"), pues se aumentan los giros al Fondo Solidario en períodos de cesantía inusualmente alta.[43] 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 podrán acceder a las vacantes de trabajo ofrecidas por los empleadores que se registren en la misma. Esta se complementa con un nuevo Sistema de Información Laboral, para facilitar la toma informada de decisiones laborales a los oferentes de trabajo.

6) Destinar hasta un 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.

7) Aumentar los topes máximos y mínimos de las prestaciones del Fondo Solidario (a aproximadamente US$375 y US$175 al mes, respectivamente) e indexarlos anualmente de acuerdo a la evolución del Índice Real de Remuneraciones calculado por el Instituto Nacional de Estadística, y no sólo del IPC[44].

8) Mantener el derecho de atención en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) a los trabajadores cesantes mientras reciban los beneficios del seguro.

9) Flexibilizar la cartera de inversiones permitidas a la AFC, ya que la permitida hasta 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, creando además carteras de referencia diferenciadas para los recursos de las cuentas individuales y del Fondo

[43] 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 un 1% mayor a la de los últimos cuatro años, en cambio en el proyecto original éste entraba 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.

[44] Para el año 2014, los montos máximo y mínimo para el primer mes de cesantía han quedado fijados en $247.583 (pesos de 2014 o aproximadamente US$417, según el tipo de cambio vigente a octubre de 2014) y $114.670 (US$193), respectivamente.

Solidario[45]. Se otorgaba la potestad de fijar dicha cartera de inversiones a la SP. 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 rápida[46], contando con el respaldo prácticamente unánime de todo el cuerpo legislativo.

[45] Por la naturaleza del Fondo Solidario y la mayor exigencia en sus requisitos de acceso, el componente variable de su cartera de inversiones podía ser mayor que el de las cuentas individuales.

[46] 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.

Cuadro 6. Características principales del Seguro de Cesantía tras la reforma del año 2009

	Cuenta Individual de Cesantía	Fondo de Cesantía Solidario	
Financiamiento			
Contrato indefinido	Empleador 1.6% Trabajador 0.6%	Empleador 0.8%	Aporte anual del Estado 225.792 UTM
Contrato por obra o plazo fijo	Empleador 2.8%	Empleador 0.2%	
Requisitos de acceso			
Contrato indefinido	• A todo evento. • 12 cotizaciones continuas o discontinuas.	• Despido por caso fortuito, fuerza mayor o necesidades de la empresa • 12 cotizaciones en los últimos 24 meses. • 3 últimas cotizaciones con el mismo empleador • Recursos en la CIC insuficientes para financiar el beneficio	
Contrato por obra o plazo fijo	• A todo evento. • 6 cotizaciones continuas o discontinuas.	• Despido por caso fortuito, fuerza mayor o necesidades de la empresa • 12 cotizaciones en los últimos 24 meses • 3 últimas cotizaciones con el mismo empleador • Recursos en la CIC insuficientes para financiar el beneficio	
Beneficios			
Contrato indefinido	• Retiro gradual si el tiempo como empleado es mayor a 18 meses • Monto: variable según número de años de cotización	• Acceso subsidiario • Máximo de 5 pagos* • Monto del primer pago: 50% del promedio de las últimas 12 remuneraciones • El monto del pago decrece 5% cada mes	
Contrato por obra o plazo fijo	• Retiro inmediato • Monto: total de la cuenta	• Acceso subsidiario • Máximo de 2 pagos* • Monto del primer pago: 35% del promedio de las últimas 12 • remuneraciones • El monto del pago decrece 5% cada mes	

Fuente: Elaboración propia
* Dos pagos adicionales en caso de una tasa de cesantía nacional superior al promedio de los últimos cuatro años

5. El seguro de cesantía en Chile entre 2009 y 2014

Afiliación y cotizaciones

Un lustro después de la reforma del año 2009, se puede afirmar que el seguro de cesantía está prácticamente operando en régimen, por lo menos en lo que se refiere a sus afiliados y cotizantes. En efecto, desde los aproximadamente 6 millones 300 mil de afiliados a Diciembre de 2009 se ha pasado a casi 8 millones 200 mil en mayo del año 2014. Se constata, además, que la afiliación obligatoria al seguro es el principal mecanismo de afiliación, ya que la opción voluntaria –posible para aquellos trabajadores con contrato vigente en octubre de 2002- ha sido marginal en los más de 10 años transcurridos desde su creación. Apenas un 2,1% de las afiliaciones ha tenido carácter voluntario.

Dado que basta con haber cotizado una sola vez al seguro para considerarse afiliado al mismo, el número de cotizantes mensuales es mucho más informativo de la operación del seguro. En este mismo período, se ha pasado de casi 3 millones 400 mil cotizantes en el mes de diciembre de 2009, a más de 4 millones 100 mil a mayo de 2014 lo que supone que prácticamente el 90% de los trabajadores del sector privado mayores de 18 años está cotizando regularmente al seguro (SP, 2014a).

Otra prueba de que el sistema ya está en régimen, por lo menos en lo que a cotizaciones se refiere, es la distribución de los cotizantes según tipo de contrato. En sus inicios, por ser la afiliación obligatoria solo para los nuevos contratos del sector privado, estaban sobrerrepresentados los trabajadores a plazo fijo, obra o faena debido a la mayor rotación laboral asociada a este tipo de contratos. Sin embargo, a mayo de 2014, estos contratos representan solo el 30,4% de los cotizantes al seguro, lo que se corresponde con su peso en el mercado laboral chileno, según indican de manera consistente las diferentes encuestas que indagan sobre el mercado laboral, como las encuestas CASEN y ENCLA del año 2011, o los datos más recientes de la Nueva Encuesta de Empleo del INE. No es de esperar que a futuro los cambios en el número y tipo de cotizantes al seguro difieran de los que se den en el conjunto del mercado laboral chileno.

En lo que respecta a otras características de los cotizantes, vale la pena destacar dos hechos. Primero, las mujeres tienen un peso creciente entre los cotizantes, lo que da cuenta del notable aumento de la participación laboral femenina en la última década. Así, mientras en diciembre de 2002 representaban el 28,3% de los cotizantes, a diciembre de 2012 suponían el 36,9% de los mismos. Segundo, se constata un aumento sostenido de los cotizantes en el tramo de remuneración imponible de más 800.000 pesos mensuales, que han pasado de representar el 2% de los cotizantes en el año 2002 a más del 22% a Diciembre de 2012 (Comisión de Usuarios, 2013). De acuerdo con esto último, la cotización promedio al seguro ha ido creciendo sostenidamente, alcanzando en mayo de 2014 los $614.000 mensuales (SP, 2014a).

El persistente poco uso de los beneficios monetarios del seguro

La entrada en régimen del sistema en cuanto a sus cotizaciones, unida a la mayor flexibilización en el acceso a los beneficios del seguro, uno de los gatilladores de la reforma del año 2009, hacía esperar que los beneficios entregados por el seguro aumentaran claramente. Sorprendentemente, esto no se ha producido y, de hecho, el relativo bajo uso de los beneficios del seguro es uno de los aspectos que habrá que abordar en la siguiente ola de reformas del sistema de protección contra el desempleo.

El número total de solicitudes de beneficio aprobadas en el año 2008 (el último antes de la reforma) fue de 987.000. El año 2009 el seguro tuvo el máximo número de beneficios concedidos hasta la fecha (1.091.000). Sin embargo, esto es debido con seguridad a los efectos de la crisis financiera mundial, cuando el desempleo trepó hasta casi el 10% (OCDE, 2013a). De hecho, en el año 2010 el número de solicitudes de beneficios aprobadas volvió a bajar del millón.

El efecto de la reforma del 2009 no ha sido entonces el esperado. Los beneficiarios siguen accediendo mayoritariamente a los ahorros en sus cuentas individuales y, por ejemplo, aquellos con contratos a plazo fijo, por obra o faena que acceden al Fondo Solidario no han representado nunca en el período 2010-2012 más del 3% de las solicitudes de beneficios. En términos globales, el acceso al Fondo Solidario sigue siendo muy inferior al previsto y financia -total o parcialmente- apenas un 10% de las solicitudes de beneficios (SP, 2014b).

El hecho más reseñable y con mayores implicancias de política pública es que, en promedio, un 46% de los trabajadores con derecho al Fondo Solidario optaron por no utilizarlo en el período 2002-2012. Este porcentaje ha llegado hasta el 54% en el año 2012. Todavía más preocupante, se trata de una tendencia creciente, por lo menos desde el año 2009 en que se modificaron los requisitos de acceso al Fondo Solidario, cuando un 36% de los que tenían derecho a usarlo optaron por no ejercer ese derecho. Estos datos son todavía más alarmantes si se comparan los seguros de desempleo en otros países como Estados Unidos o Canadá, donde la evidencia señala tasas de uso por encima del 60%, estando por encima del 70% en algunos estudios[47].

Lógicamente, este hecho ha llamado la atención a los investigadores. La literatura respecto al uso de beneficios sociales postula diversas explicaciones. El no uso podría deberse, entre otros, a que los beneficios esperados no superan los costes de participación, a que los costos de transacción son suficientemente elevados como para disuadir la participación de algunos beneficiarios, a la falta de información respecto a los requisitos de elegibilidad, o al estigma que este tipo de programas comporta para sus usuarios. Poblete (2011) utiliza datos del seguro de cesantía para intentar desentrañar los determinantes del uso del seguro de cesantía y llega a las siguientes conclusiones. Primero, parece haber evidencia que el monto del beneficio potencial afecta la decisión de acceder a los fondos de cesantía, de manera que a mayor beneficio

[47] Ver Poblete (2011).

esperado, mayor propensión a acceder a los beneficios. Segundo, habría autoselección de los beneficiarios en el sentido que son más propensos a solicitar los beneficios aquellos cotizantes con rentas más bajas. Tercero, a mayor duración estimada del desempleo, mayor propensión a formalizar una solicitud de beneficios. Cuarto, existe evidencia de un cierto desconocimiento del funcionamiento del seguro de cesantía, lo que podría estar disuadiendo a algunos de solicitar los beneficios.

A partir de lo anterior, además de problemas de información y de costos de transacción, parecerían estar operando los problemas de riesgo moral y selección adversa señalados con anterioridad en este capítulo. De hecho, a estas mismas conclusiones llegan Reyes et al (2010) y Huneeus et al (2012), al estimar modelos de la duración de los períodos de desempleo, con las bases de datos del seguro. Reyes et al (2010) encuentran que en los años previos a la reforma del seguro, ya existiría un desincentivo a la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores con contrato indefinido que accedían al Fondo Solidario. No encuentran, en cambio, efecto alguno del seguro sobre el comportamiento de aquellos que acceden únicamente a sus cuentas individuales.

En la misma línea, Huneeus et al (2012) estudian si la reforma del año 2009, al flexibilizar los requisitos de acceso al seguro y aumentar los beneficios, exacerbó los problemas de riesgo moral y selección adversa. Los autores hallan evidencia de que la reforma aumentó la duración efectiva del desempleo de los beneficiarios del seguro, mientras que la mayor generosidad y duración de los beneficios no sirvió para mejorar la vinculación entre vacantes laborales y trabajadores cesantes. Se trata en cualquier caso de efectos menores, pero dejan constancia de que los estudios parecen sugerir que aquellos trabajadores desempleados con mayores posibilidades de encontrar un trabajo rápidamente optan por no acceder al Fondo Solidario. De ahí que no sea necesariamente tan malo si los menos necesitados no optan por el FCS, ya que así quedarán más recursos en el FCS para los que tienen mayor necesidad.

Acumulación excesiva de recursos en los fondos del seguro: resultados e implicancias

Pese a que se ha podido constatar la existencia de los problemas de riesgo moral y selección adversa recién señalados, su magnitud es muy menor y se ve claramente más que compensada por el efecto positivo que tiene el poco uso del seguro sobre la cuantía de los fondos acumulados en el seguro de cesantía. En efecto, si a finales del año 2009 había más de US$ 2.600 millones acumulados en los fondos del seguro de cesantía, a julio de 2014 los recursos ya ascendían a más de US$ 7.700 millones, correspondiendo un 30% a lo acumulado en el Fondo Solidario.

En esta situación, no es de extrañar que el último estudio actuarial realizado por la Superintendencia de Pensiones (Quintanilla et al, 2012) señale que tanto el Fondo Solidario como las cuentas individuales sean altamente sustentables. Para este último ejercicio, se han refinado los modelos actuariales de los estudios previos que habían sistemáticamente subestimado los fondos acumulados. Además, se han simulado proyecciones frente a escenarios con crisis económicas como la de finales de los años

90 (crisis asiática) e incluso frente a una crisis en forma de W, es decir, tras la primera crisis, se recaería en una segunda de una magnitud similar a la experimentada por Chile en el año 2009. Los fondos de cesantía superan holgadamente todas las pruebas de estrés a las que fueron sometidas en estos ejercicios.

Esta acumulación desmedida de recursos en los fondos ha llamado lógicamente la atención de académicos y tomadores de decisiones de política. Existe consenso, por lo menos a nivel teórico, de que es necesario volver a reformar el sistema ya que el seguro va camino de convertirse en un mero sistema de ahorro del Estado y en un sobrecoste laboral (CIEDESS, 2010). Sin embargo, esto no se ha traducido en reformas prácticas a pesar de la existencia de varias propuestas formuladas reiteradamente por la Comisión de Usuarios en sus informes de los años 2010, 2011 y 2012. Las mismas exploran posibles alternativas para frenar el incremento de los recursos acumulados, sea incidiendo sobre las entradas (reducción de las cotizaciones obligatorias) o promoviendo un mayor uso de los beneficios del Fondo Solidario, pero podría pensarse en una combinación de ambos tipos de medidas. Entre las medidas propuestas, destacan el aumento del monto de las prestaciones, la disminución del número de cotizaciones continuas con el último empleador para poder acceder al Fondo, la reducción parcial del carácter subsidiario del Fondo Solidario a la hora de financiar los beneficios del seguro o, directamente, la reducción a la mitad de la cotización al Fondo Solidario.

La Comisión destaca que las simulaciones entregan por resultado que ninguna de estas medidas afectaría la sostenibilidad financiera del Fondo Solidario en el mediano plazo, aunque reconocen que sus modelos no consideran eventuales cambios de comportamiento inducidos por la propia reforma. En cualquier caso, no parece realista pensar que la eventual magnitud de este efecto, que es mucho más difícil de modelar, pueda llegar a revertir estas conclusiones.

En este contexto, sin embargo, no es de extrañar que algunos tomadores de decisiones vean la oportunidad de utilizar el exceso de fondos acumulados para fines de política pública alejados de la protección social del trabajador. Así, en el año 2012 el Ministerio del Trabajo entregó una propuesta para destinar parte de las cotizaciones al seguro de cesantía al financiamiento de un sistema universal de salas cuna, otro de las asignaturas pendientes en materia laboral con vistas a promover la plena integración de la mujer al mercado laboral y contribuir al adecuado desarrollo temprano infantil. Por loable y necesario que sea este objetivo, éste no fue bien considerado ni por la Comisión de Usuarios en su Undécimo Informe Anual (2013) ni por parte de la comunidad académica y el gremio político. La propuesta ha sido desestimada, pero queda como una primera advertencia de que debe encontrarse un uso razonable de los recursos del seguro de cesantía, so pena de que sea sujeto a presiones para reasignar sus fondos a otros fines más allá de los objetivos para los que fue creado. Una alternativa natural sería utilizar los recursos para potenciar las olvidadas políticas activas de empleo. La integración de las políticas pasivas (el seguro) con las activas (capacitación e intermediación) para combatir el desempleo es uno de los hechos estilizados de los sistemas de protección del empleo que ha sido más exitoso.

Reformas legales e institucionales menores

No todo ha sido, sin embargo, tiempo perdido en materia de políticas de empleo desde la promulgación de la reforma del año 2009. Como se ha apuntado anteriormente, el seguro fue objeto de dos modificaciones legales menores y de carácter transitorio para hacer frente a los dos más recientes shocks externos de envergadura que ha padecido la economía chilena: la crisis financiera del año 2010 y el macroterremoto de febrero de 2010. Por tratarse de emergencias nacionales, ambas reformas fueron diseñadas y aprobadas en tiempo récord por el poder legislativo.

A raíz de la llegada a Chile de los efectos de la crisis financiera internacional en el año 2009, el gobierno estableció un paquete de medidas de política fiscal expansiva para hacerle frente. Entre las mismas estuvo la Ley 20.351 de Protección al Empleo y Fomento de la Capacitación Laboral de Mayo de 2009. Esta permitió durante los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, que los trabajadores afiliados al seguro con 6 cotizaciones continuas con su último empleador, pudieran pactar un permiso de capacitación sin goce de remuneraciones por un máximo de 5 meses. Durante el mismo, el trabajador recibía una prestación del seguro de cesantía por un máximo del 50% de su remuneración imponible promedio durante los 6 últimos meses trabajados, con los topes máximos y mínimos fijados por la ley del seguro y siguiendo el esquema de financiamiento de la misma en lo que se refiere al acceso a los recursos de las cuentas individuales y Fondo Solidario. En caso de acceder al seguro, esta eventualidad no se consideraba en el cómputo del máximo de 2 veces que un desempleado puede acceder al Fondo Solidario en un plazo de 5 años. Para los trabajadores con contratos a plazo fijo, obra o faena se daban por cumplidos los requisitos de cotizaciones al Fondo Solidario en los 24 meses previos a la entrada en vigor de la ley.

A propósito del terremoto que azotó la zona centro-sur de Chile a finales de febrero de 2010 se siguió una filosofía parecida con la Ley 20.440, que flexibilizó temporalmente los requisitos de acceso al seguro de cesantía para obtener beneficios. Primero, para los trabajadores de la VI, VII, VIII, IX Región, así como de la Región Metropolitana, a los que se les hubieran puesto término a su contrato entre febrero y julio de 2010, se rebajaba a 8 el número de cotizaciones al seguro de cesantía en los últimos 24 meses anteriores al término de la relación laboral, para poder acceder a los beneficios. Además, se podía acceder a los dos giros adicionales con independencia de que la tasa de desempleo fuera o no superior al promedio histórico de los últimos 4 años. Segundo, se creó para los trabajadores de la VI, VII y VIII Región un permiso de reconstrucción en términos, beneficios y condiciones parecidos al permiso de capacitación de la Ley 20.351. No se computaban –dada la proximidad entre ambos eventos- los eventuales recursos de su cuenta individual a los que el beneficiario del permiso de reconstrucción hubiera accedido por motivo del permiso de capacitación del año 2009 a efectos de acceder a ambas prestaciones transitorias.

Finalmente, merece la pena destacar algunas mejoras en la institucionalidad del sistema. En primer lugar, en los 10 primeros años el seguro ha consolidado su red de oficinas de atención. En gran medida esto ha sido posible gracias a que, de las 213 oficinas existentes a nivel nacional, 190 ya estaban operando como sucursales de las propias Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que integraban la AFC. Destacan como novedosas las sucursales móviles para atender comunas rurales en la zona central de Chile. Salvo en el año 2011, las evaluaciones de servicio anuales que contrata la AFC a una firma independiente arrojan buenos resultados en cuanto a la satisfacción de los usuarios con el servicio, la infraestructura, el personal y el tiempo de espera en las oficinas[48].

En el año 2012, siguiendo lo establecido en la ley, se volvió a licitar la administración del seguro. Es interesante resaltar que se bajó la comisión máxima a ofertar a 0,57%, frente al 0,6% anterior. Finalmente, y tras repetirse el proceso de licitación (por la descalificación en primera instancia de la oferta inicialmente ganadora al haber sido condenada por prácticas antisindicales en los dos años anteriores una de las firmas integrantes del único grupo licitante), la oferta ganadora[49] fijó una comisión de administración del 0,49%, lo que supondrá un ahorro para los usuarios del sistema. Su red de atención supera con creces la exigida en las bases de licitación.

Por otro lado, la SP se ha consolidado en su rol de entidad reguladora y supervisora del sistema. Igualmente, es reseñable el trabajo realizado desde la Superintendencia en el sentido de generar información estudios e investigaciones sobre el seguro de cesantía, explotando y homologando las bases de datos que genera la AFC para la operación del sistema. En este mismo sentido, tanto el Ministerio de Hacienda como el de Trabajo han utilizado las bases para efectos de diseño y evaluación de políticas públicas, en virtud de la facultad estipulada para ello en la ley. La información administrativa del seguro ha pasado a ser fundamental para el diseño de la política social en Chile. Así, la riqueza de datos existente en el seguro ha permitido evaluar el impacto de, por ejemplo, el Subsidio al Empleo Joven (Centro de Microdatos, 2012) y de los programas de capacitación de SENCE (Rodríguez y Urzúa, 2011), así como contribuir decisivamente al diseño de nuevas políticas como el Ingreso Ético Familiar. En la misma línea, la creación del índice de empleabilidad fruto de la reforma del año 2009 (ver PNUD 2010a) ya tiene aplicaciones prácticas en la focalización de nuevos programas como el Bono al Trabajador Activo de SENCE o en la Bolsa Nacional de Empleo, también fruto de dicha reforma.

A pesar del gran papel que han jugado los registros del seguro para fines de política social en Chile, su potencial se vería enormemente potenciado con cambios menores a su estructura de datos, ya que las bases de datos están concebidas como un instrumento

[48] Lo cual no significa que deban hacerse evaluaciones independientes de la calidad del servicio que debería contratar la Superintendencia de Pensiones, tal y como señala con acierto la Comisión de Usuarios.

[49] La entidad ganadora está conformada por 4 Administradoras de Fondos de Pensiones, junto con una entidad financiera.

de apoyo a la operación del seguro y no para fines de investigación. Con algunas modificaciones en qué información es capturada y cómo, se podría potenciar la investigación de las políticas públicas en Chile[50, 51].

La ley de 2009 creó además una Bolsa Nacional de Empleo (BNE), que debe ir progresivamente reemplazando a las bolsas locales con las que cuentan las municipalidades. Su acceso es 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.

Tras un inicio vacilante, su uso masivo no ha tardado en consolidarse y contaba a diciembre de 2012 con más de medio millón de personas inscritas y más de 700 mil vacantes gestionadas. Como se esperaba, existía un mayor interés en publicitar vacantes pues, salvo para la mano de obra poco calificada, es atractivo para las empresas elegir de un "pool" con los mejores candidatos y no sólo los que proporcionan las bolsas locales. Los mercados laborales exceden la extensión geográfica de los municipios, a pesar de que son estos los encargados por ley de implementar la política de intermediación laboral. La BNE está concebida, además, como un mecanismo no sólo de intermediación laboral que haga más eficiente el pareo entre vacantes laborales y trabajadores desempleados, sino que también proporciona información sobre las capacitaciones más idóneas que entrega SENCE, según el perfil de los inscritos. Ello no ha hecho más que aumentar su atractivo para los trabajadores y, consecuentemente, de los demandantes de trabajo. Asimismo, se ha consolidado como un instrumento de gestión clave para las OMIL, ya que permite la certificación de beneficios del Fondo Solidario, además de estar integrada con el Registro Civil, los registros de capacitación de SENCE y de certificación de competencias laborales de ChileValora.

El desarrollo y operación de la Bolsa Nacional de Empleo (BNE) fue adjudicado en el año 2010 mediante licitación pública a la empresa trabajando.com, especializada en el desarrollo informático y gestión de bolsas de empleo digitales. La nueva licitación de su gestión considera nuevas e importantes mejoras como la detección de vacantes falsas y no vigentes, la incorporación de búsquedas de empleo con algoritmos inteligentes y sugerencias de vacantes a partir de datos históricos o de búsquedas previas del propio usuario o de usuarios con perfiles similares. Mención especial amerita el nuevo módulo de seguimiento de los usuarios del sistema, que permitirá recoger su historia laboral así como de su trayectoria en relación con SENCE, las OMIL y en general, los programas activos de empleo, lo que hará posible personalizar las estrategias de intervención con

[50] A modo de ejemplo, la información sobre el nivel educativo solo está disponible para los cotizantes que han solicitado beneficios, lo que supone un claro sesgo en cualquier estimación con estos datos. Igualmente, y a pesar de ser registros administrativos, hay datos faltantes en muchas variables.

[51] Sin embargo, ello requiere cambios explícitos en las bases de licitación de la administración del seguro, que son las que regulan sus objetivos. Dado que recién se ha adjudicado el contrato, no es de esperar que haya cambios en el mediano plazo respecto a qué información se levanta con el seguro. Al parecer, se perdió una enorme oportunidad para mejorar el análisis del mercado laboral en Chile, así como el diseño y la evaluación de impacto de políticas que inciden en los resultados del mercado laboral.

cada uno de los usuarios del sistema. Además, para la nueva BNE se premiará a la firma administradora según el número de vacantes que logre ofrecer y se exigirá un seguimiento efectivo del llenado de las vacantes laborales que gestione. Todas estas medidas permitirán conocer mucho mejor el funcionamiento real de los servicios de intermediación y el impacto que tienen en sus usuarios.

6. 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, brinda una protección mínima a un costo bajo y 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 deja sin protección a un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo (cerca del 45%[52]).

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 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 últimos incluyen a los asalariados con menos de tres cotizaciones continuas al ser despedidos, o 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, faena o a 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.

[52] Según la Encuesta CASEN 2011, solo el 61,7% de los personas ocupadas está empleada en el sector privado y la cobertura del seguro en este grupo de aproximadamente un 90%.

En razón de lo anterior, no sería correcto criticar la ley por otorgar "insuficiente cobertura"[53] ya que no corresponde incluir 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 debería planificarse con antelación. Una situación muy diferente es la de quienes no eligen estas modalidades de contratación 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 a partir del año 2015, los independientes tendrían incentivos a declararse cesantes cada cierto tiempo para retirar así sus fondos de cesantía. Más aún, si se les permitiera acceder al Fondo Solidario tendrían un fuerte incentivo para declararse cesantes cada 12 meses y así retirar no sólo su ahorro, sino los recursos 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.

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 asegura 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.

Con todo, habría que reconocer que el costo total del sistema – indemnización en caso de despido, más seguro de cesantía – es alto para un seguro de cesantía. En efecto, la indemnización de 1 mes por año en caso de despido eleva los costos aproximadamente en 4,16%, y los elevaría en 8,33% si todos los trabajadores fueran eventualmente despedidos. Sin embargo, en los hechos, más o menos la mitad son despedidos, los demás se van voluntariamente y no lo cobran, por lo que su costo efectivo es la mitad de 8,33% (o sea, 4,16%). A ello habría que sumarle el 3% del seguro de cesantía. O sea, ambos juntos cuestan 7,2% del ingreso bruto de un trabajador. En cambio, un buen seguro de cesantía, que financiara un 80% del salario líquido para una cesantía media

[53] Ver, por ejemplo, Sehnbruch (2004) y Stehle (2003).

del 7,2% costaría 5,8% del salario bruto. De ahí que sea imperioso reducir los costos del sistema y/o elevar sus beneficios.

Desafíos Pendientes

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

Son muchos los trabajadores, como los que están 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, aún estando protegidos por la inamovilidad laboral en la práctica.

La protección total es especialmente pobre para el trabajador con menos de un año interrumpido con contrato indefinido – ya que no puede acceder a la indemnización por despido- y que a su vez tampoco alcanza a haber realizado 12 cotizaciones al seguro en los últimos 24 meses –condición necesaria pero no suficiente para acceder al Fondo Solidario; y para el trabajador con menos de un año y medio de antigüedad, pero con un sueldo superior a dos ingresos mínimos (un 45% de los trabajadores dependientes ganaba a finales del año 2012 sobre dos mínimos mensuales, según la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE).

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,[54] 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. En efecto, en situaciones vislumbradas como recesivas cuando se prevé caídas en ventas y, por tanto en el empleo, sería mejor que alguna autoridad autónoma (¿un Consejo Económico y Social?) permitiera que las empresas redujeran las horas de su personal en lugar de despedirlos, pues es social y económicamente mejor que todos trabajen 10% menos horas (y reciban 10% de menor ingreso) a que 10% sean

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

despedidos. Debería permitirse, asimismo, que tales reducciones de horas permitieran acceder al seguro de cesantía en proporción al recorte de horas.

Asimismo el seguro sigue visualizando al país como un único mercado laboral desde un punto de vista geográfico, en circunstancias que la estructura productiva difiere entre regiones y las propias políticas activas de empleo consideran la heterogeneidad territorial, llegando en el extremo de la intermediación laboral a ser gestionadas a nivel municipal (OMIL). Ello le resta eficacia al instrumento para responder de manera automática, por ejemplo, a la crisis de la industria salmonera en 2009 que afectó a unas pocas regiones con poco peso poblacional respecto al total nacional. Lo mismo puede decirse del shock que el terremoto del año 2010 generó sobre un área determinada del país. Santiago sigue pesando demasiado en el diseño de algunas de las políticas públicas del país, como queda reflejado en que, para dar respuesta al terremoto del año 2010, se tuvieran que introducir medidas transitorias en el seguro para poder focalizar beneficios adicionales en las regiones afectadas[55].

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 trabajo[56], 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 enrarece las 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 familiares[57]. La

[55] En cualquier caso, el hecho que las medidas para hacer frente a la crisis financiera y al megasismo del año 2010 tuvieran que ser aprobadas mediante leyes ad hoc –sujetas a las inevitables discusiones políticas en los órganos legislativos- muestra que todavía hay mucho camino que recorrer para que el seguro funcione como un mecanismo estabilizador automático que permita afrontar este tipo de shocks. Podría pensarse en incorporar nuevas cláusulas a la ley del seguro que activaran beneficios adicionales o flexibilizaran requisitos de acceso al mismo, a partir de algún indicador avanzado de desaceleración económica. La única cláusula automática existente en el seguro –la relativa a tasas de desempleo mayores que el promedio histórico de los últimos 4 años- es de carácter reactivo.

[56] 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, faena o plazo fijo; mientras que otro 7% de cesaciones son por razones disciplinarias. Sin embargo, la indemnización sí es importante para el 80% de los contratos indefinidos que duran más de un año, lo que significa que es relevante para aproximadamente el 60% de la fuerza de trabajo asalariada. Ver ENCLA (2012).

[57] 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%).

necesidad de avanzar hacia un sistema de indemnizaciones a todo evento pero con un menor aprovisionamiento por parte del empleador, combinado con un seguro de desempleo más generoso que el actual, ha sido señalada reiteradamente tanto en la edición pasada del presente libro, como en los llamados que ha hecho la Comisión de Usuarios en este sentido en varios de sus informes anuales, o por expertos independientes (CIEDESS, 2010).

Quizás la propuesta más novedosa en este sentido es la realizada por Albornoz et al (2011) y recogida con posterioridad en las propuestas del centro de pensamiento Grupo Res Publica (2013). La misma, parte por reconocer que para poder avanzar hacia un mejor sistema de indemnizaciones y seguro de cesantía, la necesaria discusión entre empleadores, empleados y Estado no debe hacerse de manera aislada. Debe ser parte de una negociación global que aborde otros aspectos relevantes en materia de legislación laboral como son la actualización del concepto de empresa, los mecanismos de sindicalización y negociación colectiva o la flexibilización de la jornada laboral en el Código del Trabajo. Solo en una mesa de negociación en la que se aborden todos estos aspectos que afectan al funcionamiento del mercado laboral y en el que las partes estén dispuestas a hacerse concesiones mutuas, será posible avanzar hacia una mejor integración entre seguro de desempleo e indemnizaciones por despido. Dada la desconfianza histórica entre las partes, que siguen visualizando el campo laboral como un juego de suma cero, esta parece ser la única alternativa con visos de prosperar.

Asimismo, llama la atención que las cuentas individuales actualmente reciben 2/3 de los fondos recaudados. En cambio, la parte más propiamente seguro del sistema es el FCS, por lo que un sistema que privilegiara el aspecto de seguro colectivo invertiría estas proporciones[58]. En cualquier caso, respecto al Fondo Solidario lo primordial es entender los motivos reales de no uso y explorar alternativas para aumentar su uso, como la propuesta de la Comisión de Usuarios de eliminar –por lo menos parcialmente- su carácter supletorio a la hora de financiar los beneficios que otorga el seguro.

Con todo, los cambios más importantes que se requieren tienen relación con las políticas activas de empleo, es decir las de capacitación e intermediación laboral, cuyo mandato y ejecución recaen en gran medida en el SENCE. En el año 2011, la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral relevó que las políticas activas de empleo a cargo del SENCE eran claramente deficitarias desde el punto de vista de su eficacia, efectividad y equidad.

Chile gastó en el año 2013 del orden del 0,2% del PIB en políticas activas de empleo[59] (aproximadamente US$ 530 millones al tipo de cambio de 2014), pero el 53% iba a los

[58] Aun así, es importante mantener un componente de cuenta individual para evitar abuso (despidos ficticios o idas al sector informal mientras se está cobrando el FCS); para evitar una economía política irresponsable, donde se presiona los beneficios sin límite, pues se cree erróneamente que su costo lo absorberá otro (el empleador) y no el trabajador; y para fomentar la responsabilidad del trabajador con su carrera profesional.

[59] Aquí se incluyen además de los programas de capacitación e intermediación los Subsidios al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer (DIPRES, 2012).

actualmente ocupados, canalizado a través de la franquicia tributaria de 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, en la práctica el uso de estos fondos ha sido muy marginal y tampoco ha estado focalizado en la capacitación más necesaria y rentable socialmente, que es aquella en aprendizaje de oficios y que 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 el promedio de los programas típicos del SENCE con cargo a la franquicia tributaria (40 horas). El estudio realizado por Rodríguez y Urzúa (2011) utilizando justamente datos del seguro de cesantía, fue muy claro en este sentido, encontrando solamente impactos menores en cursos con una duración superior a las 140 horas. Sin embargo, el programa principal de capacitación del SENCE (el de la franquicia tributaria de hasta un 1% de la planilla anual) aunque pareciera ser financiado por las empresas, en la práctica lo es por el Estado mediante tributación no recaudada. Ha financiado tradicionalmente cursos de corta duración para trabajadores actualmente ocupados, no cesantes.

En cambio, el Fondo Nacional de Capacitación de SENCE, que sí está focalizado en programas para desempleados y personas vulnerables ha tenido una cobertura mucho más reducida, con coberturas históricas hasta finales de la década anterior de apenas un 3% anual de la población objetivo. Un programa centrado en los cesantes crónicos, identificables por su historial en el seguro, debería de ser financiado como parte del FONCAP pues la cesantía crónica es un problema estructural de la economía, y no de la empresa. Hay que reconocer que las dos últimas administraciones han hecho una apuesta más decidida por la capacitación de la población desempleada a través de la ampliación del programa Formación para el Trabajo primero y, recientemente, con el nuevo programa Más Capaz[60]. Resta por ver si SENCE tiene las capacidades de gestión para dar cuenta del importante aumento de cobertura que suponen estos programas de formación en oficios de larga duración para mujeres y jóvenes vulnerables, sin que la calidad de la capacitación entregada se vea afectada. Además, no es seguro que su focalización cubra a todos los colectivos que sufren de cesantía estructural.

Quizás la lección más importante extraída del trabajo de la Comisión fue el foco en la necesidad de asegurar la pertinencia de los programas de SENCE. Poco importa que estén focalizados en la población adecuada y que aumente su cobertura y duración, si la formación no está alineada con las necesidades del sector productivo. En este sentido,

[60] Mención aparte, merece la implementación de los bonos de capacitación (Bono al Trabajador Activo y Bono Empresa y Negocio), a partir de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2008). Si bien sus poblaciones objetivo son, respectivamente, los asalariados empleados y las MYPEs, podrían incorporarse a su operatoria los trabajadores cesantes de un programa de escala pequeña en SENCE, como son las Becas del Fondo de Cesantía Solidario. Permitir a los trabajadores cesantes que acuden al Fondo Solidario, que son justamente los más vulnerables, compartir formación con aquellos que sí están trabajando contribuiría a reducir la estigmatización que sufren, a la vez que los dotaría de mejores redes laborales para volver a encontrar un trabajo (Granovetter, 1995).

debe avanzarse decididamente hacia una mayor integración y sinergia entre el sector empresarial como demandante de mano de obra, los trabajadores como oferentes de trabajo y el Estado por su responsabilidad de asegurar que la formación que se compra con recursos públicos sea la adecuada para favorecer la vinculación entre los dos primeros.

La experiencia internacional es clara en este sentido y los países con los sistemas de capacitación más exitosos realizan esta vinculación a través de Consejos Sectoriales de Capacitación en los que participan los tres actores y donde se genera la información relevante en cuanto a qué perfiles laborales son (y serán) demandados por los sectores productivos, qué competencias laborales tienen asociadas y cuáles deben ser las mallas curriculares para cubrir dichos puestos (Rucci 2010, PNUD 2014). El éxito del sistema de capacitación pasa por aumentar el mandato y competencias de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales, que supervisa ChileValora, o de la institucionalidad que eventualmente los sustituya. Es de aplaudir que uno de los principales focos de trabajo del Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE (BID, 2012) sea justamente ayudar a consolidar una institucionalidad que permita una capacitación pertinente.

Finalmente, está la intermediación laboral. Si bien la intermediación en sí no crea vacante, sí puede resolver problemas de desempleo originados en un desempleo de búsqueda o friccional. En efecto, acortar en dos semanas la búsqueda de trabajo y, por ende, la duración del desempleo (de tres meses a dos meses y medio, por ejemplo) reduciría el desempleo natural en cerca de un punto[61]. 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.

Tal como ya se ha señalado, hay mucho margen de mejora en el desempeño de las OMIL. Hay que reconocer los avances que SENCE ha hecho en esta línea con la creación del programa de Fortalecimiento OMIL en el año 2009 y su posterior expansión y mayor dotación de recursos. Al ser el mandato de SENCE meramente de asistencia técnica en intermediación laboral, por recaer por ley esta competencia en las municipalidades, el Servicio utiliza el programa para entregar asistencia técnica y recursos a las OMIL sujeto al cumplimiento de metas de gestión y colocación.

Además, SENCE está apoyando a las municipalidades mediante el desarrollo e implementación de la BNE en las OMIL y ha testeado algunas iniciativas de intermediación con operadores privados. Si bien los resultados no han sido positivos, la experiencia internacional señala que es una línea prometedora (Mazza, 2011) y hay que seguir insistiendo en ella, buscando la mejor manera de generar sinergias y

[61] 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).

complementariedades entre las OMIL y los operadores privados (OCDE, 2013b), que han jugado un papel clave en la mejora operativa de los sistemas de intermediación laboral en otros países como Reino Unido o Australia.

Pero esto no es suficiente para cambiar la cara a la intermediación laboral en Chile. Se sigue invirtiendo muy poco en intermediación laboral y Chile palidece en cualquier comparación a nivel internacional (OCDE, 2013a). El problema parece estar en que SENCE carece de un mandato claro en este ámbito, ya que comparte el timón de la política de intermediación con los gobiernos locales, para los que la intermediación no acostumbra a ser una prioridad (aunque hay casos exitosos) de política, lo que se traduce en una clara subinversión. Así las cosas, se hace imprescindible repensar el diseño y el financiamiento del sistema de intermediación, tal vez con una reforma legal de envergadura que permita al SENCE ser dueño efectivo del sistema, permitiendo abordar la intermediación laboral desde la escala geográfica relevante para el mercado de trabajo y permitiendo la creación efectiva de centros de servicios "one-stop" donde el trabajador desempleado tiene acceso a todos los servicios necesarios para su reincorporación laboral.

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., Octubre.

Albornoz, M., del Río, F., Repetto, A. y Solari, R. (2011), "Hacia una nueva legislación laboral", Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago, Agosto.

BID (2012) "Programa de apoyo a la efectividad del SENCE. Propuesta de préstamo". Washington D.C. Disponible en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37130522

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.

Centro de Microdatos (2012), "Evaluación de impacto del programa de Subsidio al Empleo Joven", Dirección de Presupuestos. Santiago, Enero.

CIEDESS (2010), Modernización de la Seguridad Social en Chile (1980-2009), Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago, Diciembre.

Castañeda, P. y Fanzylber, E. (2008), "Reflexiones sobre la política de inversión del fondo de cesantía", Documento de Trabajo N° 25, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Mayo.

Coloma, F. (1996), "Seguro de desempleo: teoría, evidencia y una propuesta", en Cuadernos de Economía No. 99, Centro de Estudios Públicos. Santiago, 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.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2010), Octavo Informe Anual-Año 2009, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2011), Noveno Informe Anual-Año 2010, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2012), Décimo Informe Anual-Año 2011, Santiago.

Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2013), Undécimo Informe Anual-Año 2012, Santiago.

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011) "Informe Final", Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Santiago, Octubre.

Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (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 desafios en los noventa, Dolmen, Santiago.

Cowan, K. y Micco, A. (2009), "El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes", mimeo, Expansiva, UDP, Junio.

DIPRES (2012), "Ley de presupuestos del sector público. Año 2013", Dirección de Presupuestos. Santiago, Diciembre.

DIPRES (2013), "Estadísticas de recursos humanos del sector público 2003-2012", Dirección de Presupuestos. Santiago, Noviembre.

ENCLA (2012), ENCLA 2011: informe de resultados de la séptima Encuesta Laboral, División de Estudios, Dirección del Trabajo. Santiago, Enero.

Granovetter, M. (1995), Getting a job: a study of contacts and careers (2a ed.), The University of Chicago, Chicago.

Grupo Res Publica (2013), "95 propuestas para un Chile mejor". Santiago, Mayo.

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.

Huneeus, C., Leiva, S. y Micco, A. (2012), "Unemployment insurance and search effort in Chile". IDB Working Papers No IDB-WP-313, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, Junio.

Mazza, J. (2011), "Avances y próximos pasos para los servicios de intermediación laboral en América Latina y el Caribe", Notas Técnicas # IDB-TN-344, Unidad de

Mercados Laborales, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Diciembre.

OCDE (2013a), Labour market statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators, OECD Employment and Labour Market Statistics (database), última actualización 16 de Mayo de 2013.

OCDE (2013b), "Estudios económicos de la OCDE. Chile", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. París, Octubre.

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.

PNUD (2011), "Informe Final. Mejora del diseño e implementación operativa del sistema de intermediación laboral en Chile", Chile, pendiente de publicación.

PNUD (2014), "Presente y futuro de la política de capacitación en Chile", Documento de Trabajo. Santiago, Marzo. Disponible en http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/presente-y-futuro-de-la-politica-de-capacitacion-en-chile/

Poblete, I. (2011), "Análisis del uso de beneficios en el seguro de cesantía chileno", Documento de Trabajo No 51, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Septiembre.

Quintanilla, X., Poblete, I. y Vega, G. (2012), "Estudio actuarial de los fondos del seguro de cesantía", Documento de Trabajo No 56, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Diciembre.

Reyes, G., Van Ours, J.C. y Vodopivec, M. (2010), "Incentive effects of unemployment insurance saving accounts: evidence from Chile", Documento de Trabajo No 40, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Febrero.

Rodríguez, J. y Urzúa, S. (2011), "Una evaluación de los programas de capacitación financiados por fondos públicos en Chile," mimeo.

Rucci, G. (2010) "Chile: ¿Cómo acercarse a estándares de vida de países desarrollados? La capacitación laboral en el sistema de formación continua basado en competencias laborales. Avances, desafíos y recomendaciones de política", Notas Técnicas # IDB-TN-155, Unidad de Mercados Laborales, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Julio.

SP (2007), "Cinco años de funcionamiento del seguro de cesantía en Chile: diagnóstico y desafíos para su perfeccionamiento", Documento de Trabajo No. 23, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Agosto.

SP (2014a), “Seguro de Cesantía. Informe Mensual”, Superintendencia de Pensiones. Santiago, Julio.

SP (2014b). Boletín Estadístico Electrónico N° 217 – Junio 2014”, Superintendencia de Pensiones. Disponible en http://www.safp.cl/apps/boletinEstadistico/genBoletin.php?nBoletin=217 (última consulta 19/10/14).

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.

SENCE (2009), “Anuario estadístico 2008”, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Santiago.

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

Velásquez, M. (2009), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, CEPAL, Serie Macroeconomia del Desarrollo 78. Santiago, Enero.

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., Agosto.