

Seguro de Cesantía: La Urgencia de Coordinarlo con una Reforma a la Indemnización por Años de Servicio

Aspiramos a tener un mercado laboral flexible, que permita reasignar los recursos hacia su uso más eficiente. De acuerdo a Bergoeing et al (2003) el proceso de reasignación de factores productivos representa una cifra mayor al 60% de las ganancias en la productividad total de los factores experimentada por la industria manufacturera en Chile entre 1990 y 1997¹. Esto genera aumentos en el nivel de producto de una economía y estas mayores tasas de crecimiento se traducen en mejoras en los niveles de ingreso y consumo para sus habitantes.

En el proceso de reasignación de recursos, las ganancias en el largo plazo son evidentes: más empleo y más producto. Pero en el corto plazo debemos considerar la situación de individuos que pierden sus trabajos, plantas que se cierran y familias que enfrentan restricciones de liquidez². Como resultado, algunos deben disminuir de manera importante su nivel de consumo.

Entonces, estos flujos laborales debiesen ir acompañados de algunos elementos para que en el corto plazo las consecuencias de la reasignación de factores y destrucción de puestos de trabajo no sean graves.

El Gobierno no aprovechó la oportunidad de realizar cambios efectivos al sistema de protección de los individuos en caso de pérdida inesperada de empleo. Sigue pendiente una verdadera reforma que fomente la movilidad y otorgue un menor peso específico a las IAS. Así se podrán obtener importantes ganancias en productividad y aumentará la cobertura del sistema.

Seguro de Cesantía y Estabilidad de Ingreso

Existen diferentes mecanismos que permiten estabilizar el consumo ante una pérdida inesperada del empleo. El ahorro individual o transferencias de terceros, el pago de indemnizaciones por años de servicio (IAS) y finalmente los seguros de cesantía. Los países de mayor nivel de ingreso suelen entregar un menor peso relativo a los mecanismos de protección del empleo y uno mayor a los de seguro de ingreso como los de cesantía.

El Caso Chileno

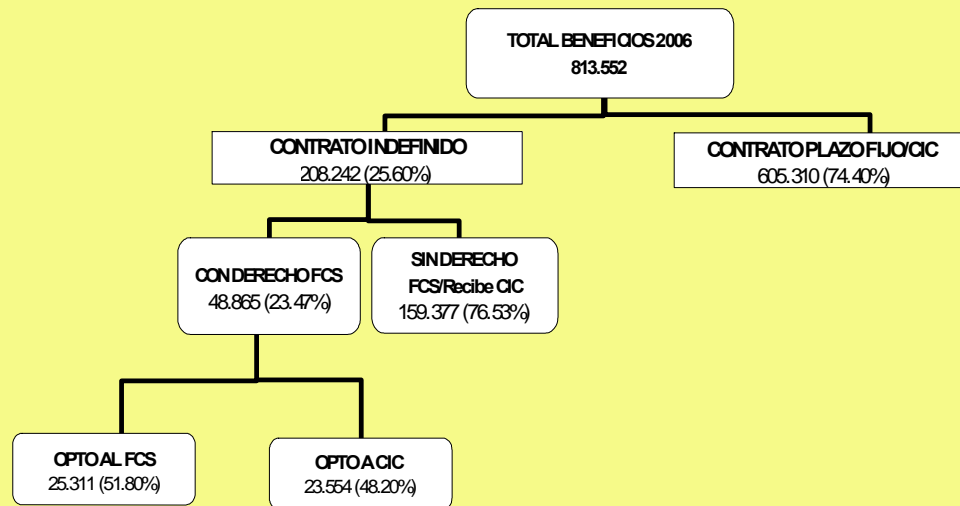
En Chile coexisten un seguro de desempleo y las IAS.

1) Seguro de Cesantía: Funciona bajo un

En esta Edición:

- Seguro de Cesantía: La Urgencia de Coordinarlo con una Reforma a la Indemnización por Años de Servicio
- Energías Renovables No Convencionales y Eficiencia Energética

Cuadro N° 1: Beneficios pagados por el seguro de cesantía en el año 2006



Fuente: SAFF

esquema de dos componentes. Uno de cuentas de ahorro individuales (CIC) donde el trabajador es dueño de sus propios fondos y otro de fondo solidario (FS) con aportes del Estado y empleadores, que hace las veces de seguro propiamente tal³. El sistema diferencia entre los trabajadores dependiendo de su tipo de contrato, indefinido o temporal, exigiéndoles distintos aportes a cada uno y estableciendo diferentes requisitos para acceder a los beneficios. Hoy los trabajadores temporales no pueden acceder al fondo solidario.

La existencia de cuentas individuales permite que los individuos internalicen el costo de acceder a beneficios. Este hecho elimina parte de los incentivos a tener un comportamiento de free-rider con los fondos del resto.

Los montos entregados por el seguro y el período de cobertura son de vital importancia para un correcto funcionamiento del seguro. Existe evidencia que demuestra

que el nivel de los pagos del seguro de desempleo y el período que cubren aumentan el salario de reserva de los desempleados y la duración de los períodos de desempleo (Feldstein y Poterba, 1984)⁴.

En el seguro chileno, el monto y período de entrega de beneficios depende de si tengo derecho sólo a la cuenta individual o también puedo obtener montos del fondo solidario. Los

trabajadores temporales tienen derecho a un giro único por el valor total de su cuenta individual. Para ellos el seguro se entiende como un mecanismo que mantiene una equivalencia de costos entre ambos tipos de contrato (indefinido y temporal), más que un seguro de cesantía, pues sus contratos tienen duración definida y no se puede hablar de una cesantía inesperada.

El caso de los trabajadores con contrato indefinido es diferente, algunos pueden acceder a recursos del fondo solidario y de su cuenta individual, mientras que otros solamente a la cuenta individual. Los trabajadores sin derecho al fondo solidario, pueden retirar en un máximo de 5 giros decrecientes, los fondos de cuenta individual. La cantidad de giros a que tiene derecho cada trabajador depende de la cantidad de meses que haya cotizado en el seguro de cesantía.⁵ Mientras que los que tienen derecho al fondo solidario pueden optar entre recibir el beneficio

Cuadro N° 2: Características generales del Sistema de seguro de cesantía en el estado actual de la legislación y lo propuesto en el proyecto de ley

Legislación vigente			Proyecto de ley		
	Trabajadores con Contrato a plazo fijo	Trabajadores con contrato indefinido		Trabajadores con Contrato a plazo fijo	Trabajadores con contrato indefinido
a) Aporte a cada tipo de fondo (% de la remuneración imponible)			a) Aporte a cada tipo de fondo (% de la remuneración imponible)		
Cuenta Individual de Capitalización	Empleador (3%)	Empleador (1,6%) + Trabajador (0,6%)	Cuenta Individual de Capitalización	Empleador (2,8%)	Empleador (1,6%) + Trabajador (0,6%)
Fondo de Cesantía Solidario	No aporta	Empleador (0,8%) + Aporte estatal anual	Fondo de Cesantía Solidario	Empleador (0,2%)	Empleador (0,8%) + Aporte estatal anual
b) Requisitos para acceder a beneficios			b) Requisitos para acceder a beneficios		
Cuenta Individual de Capitalización	6 Cotizaciones continuas o discontinuas + acreditación del término del contrato	12 cotizaciones continuas o discontinuas + término de contrato involuntario o voluntario	Cuenta Individual de Capitalización	8 cotizaciones continuas o discontinuas + término de contrato involuntario o voluntario + la obligación de estar cesante	12 cotizaciones continuas o discontinuas + término de contrato involuntario o voluntario + la obligación de estar cesante
Fondo de Cesantía Solidario	No acceden a este tipo de beneficios	12 cotizaciones continuas +despedido por caso fortuito, fuerza mayor o por necesidades de la empresa + recursos insuficientes en CIC para financiar la prestación del FCS en los montos y períodos señalados por la ley + encontrarse cesante al momento de la solicitud	Fondo de Cesantía Solidario	12 cotizaciones en los últimos 24 meses+fin de la relación laboral por cualquiera de los siguientes motivos :caso fortuito, fuerza mayor, necesidades de la empresa , término de contrato + recursos insuficientes en CIC para financiar la prestación del FCS en los montos y períodos señalados por la ley + encontrarse cesante al momento de la solicitud	12 cotizaciones en los últimos 24 meses+despedido por caso fortuito, fuerza mayor o por necesidades de la empresa + recursos insuficientes en CIC para financiar la prestación del FCS en los montos y períodos señalados por la ley + encontrarse cesante al momento de la solicitud

Fuente: Ley 19728 y boletín 6036 que incorpora modificaciones al seguro de cesantía

exclusivamente a partir de su cuenta individual o la opción de recibir un monto previamente definido (calculado como una fracción de la remuneración imponible de los últimos 12 meses, con topes mínimos y máximos para cada giro) financiado por los recursos de la cuenta individual y cuando ellos se agoten, se utilizan fondos provenientes del fondo solidario⁶.

En el lado de los requisitos, el sistema presenta algunas imperfecciones. Al diseñar el seguro, se buscaba impedir comportamientos oportunistas que pudiesen llevar a una entrega de beneficios mayor a la óptima por parte del fondo. Pero dada la precariedad del mercado laboral chileno, los requisitos se han vuelto muy restrictivos y son pocos los desempleados que acceden a beneficios del sistema. Una modelación de Neilson y

Sehnbruch (2005)⁷ arroja como resultado que manteniendo las actuales condiciones para acceder a beneficios, un 62% de los desempleados no puede acceder a ningún tipo de cobertura del sistema.

Las cifras actuales muestran una importante acumulación de recursos en el sistema y escasa utilización de los fondos. De hecho cifras del año 2006 demuestran que solo el 51% de los trabajadores que tiene derecho al fondo solidario efectivamente lo utiliza (Ver Cuadro N° 1)

2) Indemnizaciones por años de servicios (IAS): Funcionan bajo un esquema en que cuando el trabajador es despedido recibe, por parte del empleador, el pago de un mes por cada año trabajado, con un tope de 11 pagos.

Lamentablemente la cobertura de las IAS es también muy baja, para tener derecho a ellas es necesario tener un contrato a plazo indefinido (65% de los asalariados), llevar más de un año en la empresa (datos del seguro de cesantía muestran que sólo un 45% cumple este requisito) y haber sido despedido por necesidades de la empresa (la dirección del trabajo señala que sólo un 20% es despedido por estas causas).

Resultado, menos de un 6% ($65\% \times 45\% \times 20\% = 5,85\%$) de los trabajadores tiene acceso a las IAS. Contamos entonces con dos instrumentos de escasa cobertura, pero cada uno impone mayores costos a la relación laboral y ambos están focalizados en los trabajadores con empleos más estables y tenemos los problemas propios de las IAS.

Las IAS distorsionan la movilidad laboral y como fue señalado anteriormente esto tiene efectos negativos en términos de productividad. Asimismo, los despidos tienden a concentrarse en los trabajadores más nuevos y no en los menos eficientes, se eliminan también los incentivos a generar contratos de largo plazo, lo que excluye a los trabajadores de beneficios como capacitación o el crecimiento de salarios. Por último, el pago de las IAS no está asegurado, ya que dependen de otros eventos como la condición económica de la empresa (si hay quiebra no se pagan) y dependen de la causa del despido.

El Proyecto

El Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que incorpora modificaciones al seguro de cesantía.

Se permite a los trabajadores contratados a plazo fijo acceder a recursos del fondo solidario, se establecen cambios menores en los aportes a cada cuenta del

seguro y se relajan los requisitos para acceder a los beneficios del fondo solidario. El Cuadro N°2 muestra los principales cambios en la estructura de financiamiento y requisitos para acceder a recursos.

La entrega de beneficios también sufre algunas modificaciones, se elevan el tope máximo y mínimo de las prestaciones del fondo solidario, se aumentan la cantidad de giros a que puede acceder el trabajador desde del fondo solidario en períodos de cesantía mayores al promedio de los último 5 años y se elimina el tope máximo de 5 giros con cargo a la cuenta individual por un sistema en que la cantidad de giros depende de los que puede financiar cada trabajador con los depósitos de su cuenta.

El proyecto también incorpora otros cambios y crea algunas instituciones. Con el propósito de acelerar la reincorporación de los trabajadores al mercado laboral se crean la bolsa nacional de empleo y el sistema nacional de información laboral.

Para aumentar la empleabilidad de los desocupados y hacer uso de la abundancia de recursos, se establece con cargo al fondo solidario, la obligación de traspasar cada año un determinado monto de recursos destinados a capacitar exclusivamente vía Sence a los trabajadores con menor empleabilidad. En este punto llama la atención que una vez que se detecta una abundancia de fondos, se opte por crear nuevas instituciones y financiar este tipo de capacitación antes que disminuir el monto de las cotizaciones y así eliminar parte de los costos que el sistema genera a empleadores y trabajadores.

Lo que Faltó

La gran duda es por qué no se aprovechó la oportunidad de reformar efectivamente el sistema y eliminar la duplicidad de sistemas (IAS y seguro de cesantía). Se podrían haber escuchado las propuestas de miembros de la comisión de equidad que abogaban por un nuevo sistema con menor peso de las IAS y mayor de las cuentas individuales. Al transformar pagos eventuales en pagos ciertos, se habría aumentado la cobertura, que es el gran déficit del sistema chileno.

Conclusión

El Gobierno no aprovechó la oportunidad de realizar cambios efectivos al sistema de protección de los individuos en caso de pérdida inesperada de empleo.

Se hicieron pequeñas modificaciones al sistema, como permitir a los trabajadores contratados a plazo fijo acceder a recursos del fondo solidario, se relajan algunas restricciones para acceder a beneficios y se aumentan los recursos que entrega el Estado en el fondo solidario.

Sigue pendiente una verdadera reforma que fomente la movilidad y otorgue un menor peso específico a las IAS. Así se podrán obtener importantes ganancias en productividad y aumentará la cobertura del sistema.

¹ Bergoeing, R. Hernando, A.y Repetto, A.. (2003) "Idiosyncratic Productivity Shocks and Plant – Level Heterogeneity"

² Hay que distinguir entre aquellos individuos que experimentan una restricción temporal de liquidez, de aquellos que la pérdida de empleo reviste caracteres más permanentes. El instrumento óptimo de política es diferente para ambos casos. En este artículo estudiaremos principalmente la situación de individuos que experimentan restricciones temporales de liquidez.

³ Como todo mecanismo de seguro, en su funcionamiento se dan subsidios cruzados. En este caso, el retiro de recursos del fondo solidario funciona bajo un esquema de topes máximos y mínimos, por lo que tenemos un subsidio cruzado desde trabajadores de mayor nivel de ingreso hacia los de menor nivel de ingreso.

⁴ Feldstein, M y Poterba, J. (1984) "Unemployment Insurance and Reservation Wages"

⁵ Los trabajadores que cotizaron entre 12 y 18 meses en su cuenta individual tienen derecho a un giro, los que cotizaron entre 19 y 30 meses tienen derecho a 2 giros, los que cotizaron entre 31 y 42 meses tienen derecho a tres giros, los que cotizaron entre 43 y 54 veces tienen derecho a 4 giros y los que cotizaron más de 55 meses tienen derecho a 5 giros

⁶ Una explicación detallada sobre el funcionamiento del seguro de cesantía actual se puede encontrar en "Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía" de Fajnzylber, E. y Poblete, I. (2007)

⁷ Neilson, C, y Sehnbruch, K (2005) " The new Chilean Unemployment Insurance: To what extent does it protect the unemployed"