

## ¿Seguro o Indemnizaciones?: Otra Vez nos Equivocamos

En Agosto del año pasado el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que modifica el seguro de cesantía. La iniciativa fue votada hace una semana en la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra en discusión en el Senado.

En términos generales el proyecto hace más fácil el acceso a pagos del sistema, aumenta el monto de éstos e incorpora a nuevos trabajadores a recibir beneficios del fondo solidario<sup>1</sup>.

Si bien este último aspecto es importante, pues representa un riesgo de generar un comportamiento abusivo del seguro al aumentar el beneficio y disminuir el costo de acceso a un subsidio del Estado, no será abordado en mayor profundidad pues escapa del objetivo de este trabajo.

### ¿Verdaderos Cambios?

Los cambios que se realizan en el sistema son acotados y no apuntan a resolver el problema de fondo. Una verdadera reforma a los sistemas de protección ante pérdida del empleo, debiera incorporar tanto al seguro de cesantía como al sistema de indemnizaciones por años de servicio (IAS), pero el proyecto presentado por el Ejecutivo sólo introduce cambios al primero.

Llama la atención que no se produzcan cambios en esta materia, puesto que expertos

cercanos a las ideas del Ejecutivo como Eduardo Engel<sup>2</sup>, parlamentarios oficialistas como Carlos Ominami<sup>3</sup> e incluso la Comisión de Equidad convocada por la Presidenta Bachelet, han destacado los problemas del sistema vigente y la necesidad de realizar reformas.

Convencidos de la importancia de realizar una modificación a las indemnizaciones por años de servicio, presentamos en este trabajo las ideas generales que deberían haber motivado los cambios en la materia.

---

**Nuevamente se ha perdido una oportunidad de realizar modificaciones efectivas al sistema de protección ante pérdida de empleo. El Gobierno ha elegido modificar solamente el seguro de cesantía y de esta forma se hace cada vez más difícil aprobar verdaderos cambios en la indemnización por años de servicio (IAS).**

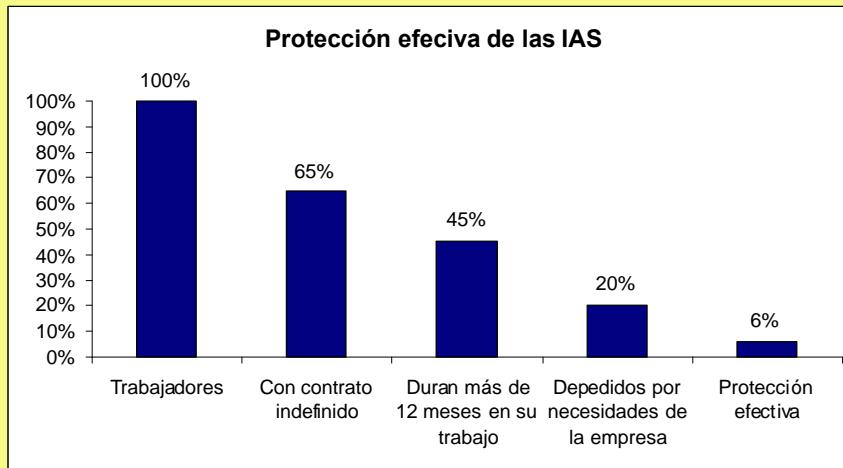
---

Se debe señalar que en plena discusión del proyecto, centros de estudios y académicos presentaron una propuesta en esta materia. Lamentablemente, el Gobierno ha elegido un camino distinto, dejando tal cual las indemnizaciones y aplicando cambios al seguro que hacen cada vez más difícil una reforma efectiva en esta materia.

### ¿Por qué es Bueno Cambiar las IAS?

En Chile coexisten dos sistemas de protección para los trabajadores que pierden su trabajo. El seguro de cesantía<sup>4</sup> y las IAS, ambos sistemas encarecen la relación laboral, efecto que en el margen puede dejar fuera del mercado laboral a los trabajadores con menor productividad, pero protegen a muy pocos trabajadores.

Cuadro N° 1



Nota: De acuerdo a la encuesta CASEN 2006 el 65% de los trabajadores tienen contrato de trabajo indefinido. Datos de la superintendencia de AFP nos dicen que sólo el 45% de los trabajadores dura más de 12 meses en su trabajo, mientras que los despidos provienen de cifras de la dirección del trabajo, boletín pulso.

listas y se consideren un derecho adquirido irrenunciable, son un instrumento de baja cobertura, pero que genera distorsiones en el mercado laboral.

## 2. Distorsiones

A pesar de que las IAS no se pagan en todos los casos, alteran algunas decisiones porque los empleadores actúan como si las tuvieran que pagar. Por ejemplo, durante períodos de expansión económica, la contratación es menor a la que se haría si no existiesen las IAS, pues se incorpora a la decisión un mayor costo de despido en el futuro, lo mismo sucede con los aumentos salariales y estos tienden a ser menores a los que habrían si no existiesen

Se piensa que las IAS constituyen un gran activo para los trabajadores, pues el monto establecido por la ley de un mes por año de servicio, con tope de 11 años, es generoso. Pero sucede que en la práctica el sistema genera más problemas que las indemnizaciones que paga.

### 1. Beneficiarios

Para recibir IAS es necesario cumplir con los siguientes requisitos: tener un contrato de trabajo indefinido, que la relación laboral haya durado más de 12 meses y haber sido despedido por necesidades de la empresa, de acuerdo a lo señalado en el artículo 161 del Código del Trabajo. Sólo el 6% de los trabajadores cumple con estos tres requisitos (Ver Cuadro N°1). Por lo tanto, a pesar de que las IAS sean valoradas por sindica-

las IAS.

**La idea de modificar las IAS ha sido planteada por representantes políticos y expertos en materia económica de distintas tendencias, pero las reformas no se han realizado y se ha optado por el camino contrario.**

**Lamentablemente parece primar la lógica de que los derechos adquiridos son irrenunciables, la cual hace perdurar un sistema que no es eficiente y deja sin protección a muchos trabajadores.**

Otra decisión que se altera es la del despido, pues se tiende a despedir al más nuevo porque es más barato y no necesariamente al que aporta menos para la empresa. Así, a los trabajadores de menor experiencia les cuesta más obtener capital humano, lo que es un segundo elemento que frena la posibilidad de acceder con mayor velocidad a incrementos en sus remuneraciones en respuesta a una acumulación de capital humano y experiencia laboral.

Pero la distorsión más grave que generan las IAS, es hacer perdurar relaciones laborales ineficientes. Trabajadores disconformes con sus trabajos no se cambian a trabajos donde podrían ser más productivos para no perder su indemnización,

pues para recibir las deben ser despedidos, si renuncian no las reciben. Otros se hacen despedir para acceder a ellas deteriorando el clima al interior de las empresas.

## Eficiencia y Productividad

No es eficiente un sistema que genere un incentivo en los trabajadores a hacerse despedir y que altere el criterio de los empleadores a la hora de despedir.

Este tema es importante, porque un porcentaje relevante de las ganancias en productividad se dan cuando los recursos (en este caso los trabajadores) pasan de usos o trabajos donde no son productivos a otros donde sí lo son. Es decir cuando se facilita la movilidad de recursos productivos hacia su uso más eficiente. La existencia de IAS inhibe este proceso y el mercado laboral es menos fluido.

## La Dirección Correcta

El seguro de cesantía protege el ingreso mientras que las IAS protegen el empleo, considerando que las ganancias en productividad provienen fundamentalmente de la reasignación de factores productivos hacia usos de mayor productividad, creemos que es más eficiente proteger el ingreso y que los pasos se debieron de haber dado en esa dirección. Esta idea es ratificada por estudios en la materia que plantean que nuestro sistema debiese pasar de estar basado en las indemnizaciones a estar basado en el seguro de cesantía.<sup>5</sup>

Lo ideal habría sido que se acogiese la propuesta que fue presentada a la Comisión Trabajo de la Cámara que reemplaza la cuenta individual del seguro de cesantía por un fondo de indemnizaciones a todo evento.

Para ello eran necesarios los siguientes cambios<sup>6</sup>:

\*Reducir el componente negativo del sistema actual y que no recibe casi nadie, llevando a medio mes por año de servicio el pago de las IAS.

\*Modificar la cuenta individual depositando un mayor porcentaje del salario pero con la posibilidad de retirarlo a todo evento.

Estos cambios permitirían mejorar significativamente la posición de los trabajadores con contrato indefinido<sup>7</sup>, especialmente en aquellos casos en que la relación laboral dura menos de 12 meses y que en la legislación actual no están protegidos por ningún sistema.

Pero así como cuando se creó el seguro de cesantía en el año 2001 no se aprovechó la oportunidad para corregir las IAS, esta nueva modificación al seguro hace cada vez más difícil materializar cambios.

## Concluyendo

Nuevamente se ha perdido una oportunidad de realizar modificaciones efectivas al sistema de protección ante pérdida de empleo. El Gobierno ha elegido modificar solamente el seguro de cesantía y de esta forma se hace cada vez más difícil aprobar verdaderos cambios en la indemnización por años de servicio (IAS).

La idea de modificar las IAS ha sido planteada por representantes políticos y expertos en materia económica de distintas tendencias, pero las reformas no se han realizado y se ha optado por el camino contrario.

**Otra vez se optó por rendirse ante el poder que ejercen algunos sindicatos, por lo cual los trabajadores más vulnerables de nuestro mercado laboral continuarán pagando las consecuencias de la captura en la que se encuentran nuestras autoridades**

Lamentablemente parece primar la lógica de que los derechos adquiridos son irrenunciables. Esta lógica hace perdurar un sistema que no es eficiente y deja sin protección a muchos trabajadores.

Otra vez se optó por rendirse ante el poder que ejercen algunos sindicatos, por lo cual los trabajadores más vulnerables de nuestro mercado laboral continuarán pagando las consecuencias de la captura en la que se encuentran nuestras autoridades.

---

<sup>1</sup> En la ley vigente hoy día, los trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra o faena acceden a los recursos que han acumulado en su cuenta individual, no acceden a los beneficios del fondo solidario de cesantía (que es la cuenta de seguro propiamente tal), ni depositan en el, pues su desempleo no es un evento inesperado, ellos saben de antemano cuando terminan su relación laboral, no hay incertidumbre y por lo tanto no es necesario asegurar.

<sup>2</sup> Ver columna “Preparados para la crisis”, del 22 de Diciembre del 2008, disponible en [http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/preparados\\_p ara la crisis](http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/preparados_para_la_crisis)

---

<sup>3</sup> En Septiembre del año 2006 en el seminario “Alguien tiene que ceder” organizado por ICARE el senador Carlos Ominami planteo públicamente la idea de eliminar las IAS.

<sup>4</sup> El seguro de cesantía es un mecanismo que se financia con un impuesto al trabajo igual al 3% de la remuneración imponible. Acceden al sistema bajo diferentes modalidades los trabajadores con contrato indefinido y los trabajadores con contrato a plazo fijo. Para mayores detalles del funcionamiento actual del seguro de cesantía, ver Tema Público N° 885, “Seguro de cesantía: la urgencia de coordinarlo con una Reforma a la Indemnización por años de servicio”, disponible en [www.lyd.org](http://www.lyd.org)

<sup>5</sup> Cowan, K y Micco, A. “El seguro de desempleo en Chile, reformas pendientes”

<sup>6</sup> Para conocer en detalle la propuesta ver Informe final Comisión de equidad , sección 2.A .2 Seguro de cesantía, pág. 77, la propuesta presentada ante la comisión trabajo de la cámara se encuentra disponible en [http://www.lyd.org/lyd/controls/neochannels/neo\\_ch3754/deploy/segurocesantiafelipe.pdf](http://www.lyd.org/lyd/controls/neochannels/neo_ch3754/deploy/segurocesantiafelipe.pdf)

<sup>7</sup> Este trabajo no aborda la situación de los trabajadores contratados a plazo fijo, pues ellos tienen un sistema de indemnización diferente. Si el trabajador contratado a plazo fijo es despedido antes de que se ponga fin al contrato, el empleador debe pagarle el sueldo correspondiente a los meses pendientes.