

Serie Documentos de Trabajo
Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Teatinos 317.
Santiago, Chile.

www.safp.cl

DOCUMENTO DE TRABAJO N°23

CINCO AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL SEGURO
DE CESANTÍA EN CHILE: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS
PARA SU PERFECCIONAMIENTO

Solange Berstein
Eduardo Fajnzylber
Pamela Gana
Isabel Poblete

Diciembre 2007



Los **Documentos de Trabajo** son una línea de publicaciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que tienen por objeto divulgar trabajos de investigación económica realizados por profesionales de esta institución, encargados o contribuidos por terceros. Con ello se pretende incentivar la discusión y debate sobre temas relevantes del sistema previsional o que incidan en él, así como ampliar los enfoques sobre estos fenómenos.

Los trabajos aquí publicados tienen carácter preliminar y están disponibles para su discusión y comentarios. Los contenidos, análisis y conclusiones que puedan derivar de los documentos publicados son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Superintendencia de A.F.P.

Si requiere de mayor información o desea tomar contacto con quienes editan estos documentos, contacte a: documentosdetrabajo@safp.cl

Si desea acceder a los títulos ya publicados y/o recibir las futuras publicaciones, por favor regístrese en nuestro sitio web: www.safp.cl

The Working Papers series of the Superintendence of Pension Fund Administrators (SAFP) disseminates economic research conducted by the SAFp staff, entrusted or contributed by third parties. The purpose of the series is to contribute to the discussion and debate of relevant issues related to the Pension System, as well as to extend the approaches on these phenomena.

These papers are preliminary research for its discussion and comments. The contents, analysis and conclusions presented in these papers are exclusively those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of the SAFp.

To ask for further information or to contact the editor committee, please write to: documentosdetrabajo@safp.cl

To access the papers already published or to receive by e-mail the latest list of working papers published, please register yourself at our website: www.safp.cl

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
Teatinos 317.
Santiago, Chile.
www.safp.cl



GOBIERNO DE CHILE
SUPERINTENDENCIA DE AFP

Cinco Años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento*

Agosto 2007

* Documento elaborado por Solange Berstein, Pamela Gana, Eduardo Fajnzyblber e Isabel Poblete, con la colaboración de Gonzalo Reyes, Pablo Castañeda, Evelyn Benvin, Dafne Englander, Susana Ojeda, y Gonzalo Plaza; todos profesionales de la División Estudios de la Superintendencia de AFP.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal del presente documento es mostrar un diagnóstico del funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile en estos casi cinco años desde su puesta en marcha, así como también presentar a la luz de lo encontrado, cuáles son los principales desafíos que se deben enfrentar para lograr un sistema de protección social más adecuado para los trabajadores chilenos. En este sentido se evalúan alternativas de solución para enfrentar dichos elementos.

A partir del análisis desarrollado, se encuentra que los principales desafíos a abordar son los siguientes: aumentar el nivel de cobertura del seguro, ampliando tanto el universo potencial de afiliados como las posibilidades de acceso de los ya incluidos; mejorar el nivel de beneficios otorgados por el sistema; permitir una cartera de inversión más adecuada para los fondos de cesantía; y desarrollar un sistema de protección social integral que no sólo entregue un beneficio monetario de sustitución del ingreso perdido como resultado del desempleo, sino que también procure la pronta y adecuada reinserción laboral.

Adicionalmente, el documento presenta un modelo que permite evaluar el estado actual del sistema, además de propuestas para avanzar en definir alternativas que aborden los temas antes mencionados. Las propuestas evaluadas se hacen cargo de los desafíos identificados, mejorando con esto el grado de protección social que se les otorga a los trabajadores cesantes, pero al mismo tiempo teniendo en cuenta la sustentabilidad fiscal del Fondo de Cesantía Solidario. Dentro de las propuestas se consideran alternativas que han sido planteadas para perfeccionar este seguro, tales como el acceso de trabajadores con contrato a plazo fijo al Fondo de Cesantía Solidario y la flexibilización de requisitos de acceso en el caso de aquéllos con contrato indefinido. Cabe destacar que de implementarse una medida de esta naturaleza, se deben considerar los resguardos del caso para evitar posibles comportamientos oportunistas por parte de los distintos grupos de trabajadores.

Índice

1. Introducción	4
2. Descripción del Seguro de Cesantía	5
2.1. Cobertura	5
2.2. Financiamiento	6
2.3. Beneficios Monetarios	7
2.4. Otros Beneficios	10
2.5. Administración	11
2.6. Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía	11
2.7. Apoyo para la Reinserción Laboral	12
3. Evolución del Seguro de Cesantía	12
3.1. Cobertura	12
3.2. Beneficiarios	15
3.3. Patrimonio de los Fondos de Cesantía	18
3.4. Inversiones de los Fondos de Cesantía	19
4. Diagnóstico, Desafíos Pendientes y Posibles Modificaciones	20
4.1. Cobertura: Acceso a los Beneficios	20
4.2. Calidad del Beneficio: Monto de las Prestaciones	28
4.3. Inversiones de los Fondos de Cesantía	32
4.4. Otros Beneficios	33
5. Un Modelo para la Evaluación del Seguro de Cesantía y sus Potenciales Modificaciones	36
5.1. Proyección del Seguro de Cesantía	36
5.1.1. Cobertura Potencial ante Eventos de Cesantía	36
5.1.2. Tasas de Reemplazo	37
5.1.3. Sustentabilidad del Fondo de Cesantía Solidario	38
5.2. Potenciales Perfeccionamientos	38
5.2.1. Cobertura	40
5.2.2. Tasas de reemplazo	40
5.2.3. Sustentabilidad del Fondo de Cesantía Solidario	41
5.3. Inversiones de los Fondos de Cesantía	44
6. Comentarios Finales	48
Referencias	50
ANEXO 1: Recomendaciones Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía	51
ANEXO 2: Recomendaciones Informe OIT (2007)	54
ANEXO 3: Modelo de Proyección SAEP	56

1. Introducción

La creación del Seguro de Cesantía corresponde a uno de los avances más importantes en el último tiempo en el ámbito de la protección al ingreso de los trabajadores que pasan por un evento de cesantía. Desde su implementación, en Octubre de 2002, se han incorporado a éste más de 5 millones de trabajadores, otorgándose durante este periodo más de 2 millones y medio de beneficios.

El Seguro de Cesantía se originó —al menos en lo que respecta a su diseño— a comienzos de la década de los 90, cuando se promovió la primera Reforma Laboral de los Gobiernos de la Concertación. En el contexto de dicha discusión, se elaboró una propuesta de diseño de un seguro de cesantía que finalmente no fue incorporada en la reforma legal. Probablemente, la positiva situación económica presente durante gran parte de la década de los 90 redujo la presión para el desarrollo de políticas públicas en esta área, retrasando el establecimiento de un Seguro de Cesantía.

La desaceleración económica y el alza en los niveles de desempleo experimentados en el último trimestre de 1998, como resultado de la Crisis Asiática, reactivó el interés por desarrollar políticas públicas en el área de empleo. La recuperación económica observada en el 2000 se vio frenada por una sorpresiva desaceleración, materializándose en la mantención de altos niveles de desempleo, acompañada de un déficit fiscal efectivo y de un mercado laboral ajustado.

El nuevo escenario permitió la elaboración del proyecto de ley que crea el Seguro de Cesantía, basando el sistema en la creación de cuentas individuales de ahorro para la cesantía, financiado por los trabajadores y sus empleadores, con un componente de seguro de carácter solidario financiado por empleadores y el Estado. Lo anterior buscó la elaboración de un diseño que compatibilizara la protección social con el establecimiento de incentivos necesarios que evitara comportamientos oportunistas entre los afiliados.

Tras los casi cinco años de implementación del Seguro de Cesantía surge la oportunidad de evaluar los resultados de este innovador instrumento, generando a su vez insumos para el desarrollo de propuestas de perfeccionamiento.

La mirada central de este documento es el análisis del Seguro de Cesantía, en el contexto de sus logros y teniendo en cuenta sus características, especialmente en lo que respecta a duración de las relaciones laborales, causales de cese de las mismas, niveles de ingresos, entre otras.

En términos generales, el diagnóstico de funcionamiento del Seguro de Cesantía es positivo, especialmente considerando que el sistema implementado en Chile es pionero en su género. Sin embargo, existen elementos que son pertinentes de perfeccionar, visión que es compartida por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía y por una reciente evaluación desarrollada por Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹

¹ Véase el anexo 2 de este documento.

El documento consta de cinco secciones adicionales a esta introducción. La sección 2 presenta una descripción del funcionamiento del Seguro de Cesantía. La sección 3 muestra la evolución del seguro en estos casi cinco años de funcionamiento. La sección 4 entrega una visión del diagnóstico, desafíos y posibles modificaciones del sistema. La sección 5 presenta la evaluación del impacto de alguna de las modificaciones propuestas. Finalmente, la sección 6 realiza algunos comentarios finales. Adicionalmente, se incluyen tres anexos con reseña de propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, por la OIT en un reciente estudio de evaluación y el último anexo presenta una descripción del modelo de simulación.

2. Descripción del Seguro de Cesantía

El Seguro de Cesantía es un sistema que conjuga el ahorro individual obligatorio, destinado a una cuenta individual de cesantía, financiada con aportes del trabajador y su empleador, en el caso de los trabajadores a plazo indefinido, más un componente de seguro social entregado a través del acceso al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) financiado por los empleadores y el Estado.² En el caso de los trabajadores contratados para una obra, trabajo o servicio determinado,³ el aporte es enteramente de cargo del empleador.

Los aportes destinados a la Cuenta Individual de Cesantía (CIC) son de propiedad de cada trabajador afiliado al sistema, los cuales, en conjunto con los recursos acumulados en el FCS son administrados por una Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

La fiscalización y control de la administración del Seguro de Cesantía es ejercida por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, institución que en estos casi cinco años de funcionamiento del Seguro ha impartido normas de carácter general que han permitido regular en forma eficiente el desarrollo del sistema.

2.1. Cobertura

El grupo objetivo incorporado en el Seguro de Cesantía lo constituyen los trabajadores dependientes mayores de 18 años de edad regidos por el Código del Trabajo, con excepción de los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, trabajadores de casa particular y los pensionados, con excepción de aquellos percibiendo una pensión por invalidez parcial. Dada estas condiciones, también quedan excluidos los trabajadores independientes y los funcionarios del sector público.

La incorporación al sistema de los trabajadores con contratos iniciados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Seguro de Cesantía ha sido de carácter gradual, produciéndose a medida que inicien una nueva relación laboral, o bien por la afiliación voluntaria solicitada por el trabajador. Para todas las relaciones laborales iniciadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, la incorporación del trabajador al Seguro de Cesantía es obligatoria.

² Véase, por ejemplo, Micco y Cowan (2005).

³ Para simplificación del lenguaje, en este documento nos referiremos a trabajadores a plazo fijo como una generalidad de los trabajadores contratados a plazo, para una obra, trabajo o servicio determinado.

2.2. Financiamiento

El Seguro de Cesantía establece diferencias en la forma de financiamiento de acuerdo al tipo de contrato del trabajador.

En el caso de los trabajadores con contrato indefinido, el aporte consiste en un 0,6% de la renta imponible de cargo del trabajador, el que se complementa con una cotización de cargo del empleador de un 1,6%, con un tope de remuneración imponible de 90 Unidades de Fomento (UF). Adicionalmente, el empleador debe aportar con 0,8% de la remuneración imponible del trabajador al FCS.

Adicionalmente, el Estado aportará anualmente al FCS, en situación de régimen, a partir del 2009 en adelante, un monto equivalente a 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), lo que es equivalente en pesos a un aporte anual de \$7.389 millones (alrededor de 14 millones de dólares).⁴

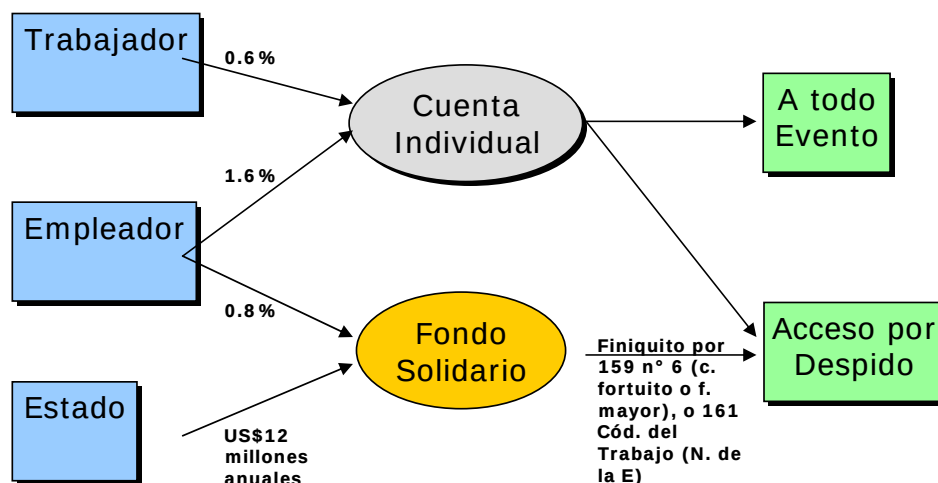
Desde la entrada en vigencia del Seguro de Cesantía hasta 2008 el aporte fiscal es definido según el nivel de cobertura del sistema. La cobertura es medida como el porcentaje de asalariados privados mayores de 18 años de edad, reportados por la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas para el trimestre julio-septiembre del año anterior al que cotizan al Seguro de Cesantía, de acuerdo a la estadística reportada de número de cotizantes en el mes de Agosto.

El aporte del empleador a la cuenta individual del trabajador, más su rentabilidad, deducida las comisiones, puede ser descontado del monto a pagar por concepto de indemnizaciones por años de servicio a las cuales tiene derecho el trabajador en el caso que la relación laboral cese por la causal establecida en el artículo 161 del Código del Trabajo. En la práctica, esto se traduce en que el empleador provisiona anualmente en la cuenta individual de cesantía alrededor del 20% de la indemnización que debiera pagarle al trabajador al momento del término del contrato.

La obligación, de parte del trabajador y el empleador, de cotizar a la CIC se extingue después de 11 años de relación laboral con el mismo empleador. La obligación del empleador de aportar al FCS permanece hasta el término de la relación laboral.

⁴ Estos montos han sido evaluados al valor de la UTM de Julio de 2007 (\$32.724) y a un dólar de \$525.

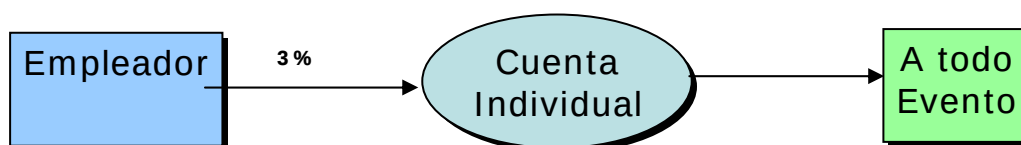
Trabajadores con Contrato Indefinido: Financiamiento del Seguro de Cesantía



Fuente: Superintendencia de AFP

En el caso de los trabajadores con contrato a plazo, o para una obra, trabajo o servicio determinado, el aporte es de cargo del empleador correspondiendo al 3% de la remuneración imponible con tope de 90UF y es destinado en su totalidad a la Cuenta Individual de Cesantía de este trabajador, quien hará uso de esos fondos en caso de cesantía.

Trabajadores con Contrato a Plazo: Financiamiento del Seguro de Cesantía:



2.3. Beneficios Monetarios

En el esquema de beneficios, al igual que en el financiamiento se establecen diferencias entre los trabajadores dependiendo del tipo de contrato.

Acceso a la Cuenta Individual: Trabajadores con Contrato Indefinido

Los trabajadores con contrato a plazo indefinido podrán optar a beneficios financiados con la CIC y, de cumplir con los requisitos, también tendrán acceso al FCS.

En caso de término de la relación laboral, el trabajador accede a los fondos acumulados en su CIC siempre que cumpla con el requisito de tener acreditadas 12

cotizaciones mensuales continuas o discontinuas. Cabe destacar que los beneficios con cargo exclusivamente a la cuenta individual son independientes de la causal de cese de la relación laboral, por lo que constituyen un beneficio a todo evento.

El número de giros/meses de pago se determina según el número de años y fracción superior a 6 meses que el trabajador haya cotizado, con un máximo de 5 giros. Así, entre 12 y 18 meses de cotización, el beneficio se entrega en un único giro, equivalente al total acumulado en la cuenta individual. En el caso de los trabajadores que tuviesen derecho a más de un giro, el monto del primero de éstos se determina dividiendo el saldo de la cuenta individual por el factor correspondiente de aquellos que se indican en la segunda columna de la tabla siguiente.

Factores para cálculo prestaciones con cargo a la cuenta individual	
Derecho a N° de Giros	Factor
2	1,9
3	2,7
4	3,4
5	4

Fuente: Art. 15 Ley 19.728

El monto del segundo, tercero y cuarto giro, corresponderá a un 90%, 80% y 70% respectivamente, del monto del primer giro ya calculado. El monto del quinto giro corresponderá al saldo remanente de la CIC. De esta forma, el trabajador retira la totalidad de los fondos acumulados de la CIC en cada evento de cesantía, mientras mantenga su condición de cesante.

Para entender de mejor forma la fórmula de cálculo de los beneficios se puede realizar el siguiente ejemplo. Un trabajador con una renta imponible de \$300.000, en 4 años acumulará alrededor de \$340 mil en su CIC, teniendo derecho a 4 giros/4 meses de beneficio. El monto en el primer mes de beneficio será de \$100 mil ($\$340.000/3,4$). El resto de los giros se calculan de acuerdo a los porcentajes ya señalados, es decir el segundo mes recibirá un pago de \$90.000, el tercer mes será de \$80.000 y el cuarto mes el pago corresponderá al saldo restante de \$70.000.

Cabe señalar que el sistema contempla un mecanismo para asegurar el ingreso del trabajador en el mes que encuentra trabajo. En caso que el trabajador perdiera la condición de cesante antes de realizar la totalidad de los pagos, éste tendrá el derecho a recibir el pago del beneficio correspondiente al mes en que encontró trabajo. Para el mes siguiente tendrá la opción de retirar el monto al que hubiese tenido derecho o bien mantenerlo en su cuenta.

Acceso a la Cuenta Individual: Trabajadores con Contrato a Plazo, Obra o Faena

En el caso de los trabajadores con contrato de duración a plazo, obra o faena, el beneficio consiste en el retiro de la totalidad de los fondos acumulados en la CIC, el cual es pagado en un solo giro.

El requisito para acceder al beneficio consiste en acreditar el pago de al menos 6 cotizaciones, continuas o discontinuas a la cuenta individual de cesantía, contados desde la

afiliación al seguro o desde la fecha en que se devengó la última prestación. Este beneficio es a todo evento y se requiere estar cesante al momento de la solicitud de la prestación. Cualquier causal de cese da origen al beneficio.

Acceso al Fondo de Cesantía Solidario

El diseño del Seguro de Cesantía contempló la creación de un Fondo de Cesantía Solidario que concurriera en el financiamiento del beneficio monetario a aquellos trabajadores con contrato a plazo indefinido que cumpliendo con las condiciones que más adelante se detallen, no contarán con los recursos suficientes para financiar cierto nivel de beneficios establecidos en la ley.

Lo anterior origina que los trabajadores con acceso al Fondo de Cesantía Solidario sean solamente aquéllos que cumpliendo los requisitos tengan contrato a plazo indefinido, excluyendo de este beneficio a aquéllos con contrato a plazo, obra o faena.

En el caso de trabajadores con contrato a plazo indefinido que cumplan con los siguientes requisitos podrán optar por el financiamiento del beneficio del Seguro de Cesantía con el FCS: (i) registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el FCS en el período inmediatamente anterior al despido, contado desde la afiliación o desde el último beneficio; (ii) cesar la relación laboral por las causales previstas en el N° 6° del artículo 159 o en el artículo 161, ambos del Código del Trabajo, esto es, caso fortuito o fuerza mayor o por necesidades de la empresa; (iii) acumular en la CIC recursos insuficientes para financiar la prestación del FCS, en los montos y períodos señalados en la ley; y (iv) encontrarse cesante al momento de la solicitud.

Cabe señalar que el acceso al FCS es una opción del trabajador la cual puede ser rechazada, en cuyo caso financiará el beneficio por la vía exclusiva de su CIC, en la forma que se señaló en la sección anterior.

En el caso de optar por el FCS el monto de la prestación mensual, es establecida como una tasa de reemplazo en función de la remuneración promedio de los últimos 12 meses con los topes mínimos y máximos. La tabla siguiente muestra las tasas de reemplazo y los montos mínimos y máximos a percibir.

Valores Máximo y Mínimo Prestaciones Fondo de Cesantía Solidario

	% promedio remuneración		
meses	Últimos 12 meses	valor máximo	valor mínimo
Primero	50%	\$ 137.594	\$ 71.548
Segundo	45%	\$ 123.834	\$ 59.440
Tercero	40%	\$ 110.075	\$ 50.635
Cuarto	35%	\$ 96.315	\$ 42.379
Quinto	30%	\$ 82.556	\$ 33.023

Fuente: vigente desde el 1° de febrero de 2007 www.safp.cl

Los valores mínimo y máximo son reajustados anualmente según la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) durante los últimos 12 meses. Estos valores son ajustados el 1° de Febrero de cada año.

A modo de ejemplo, la tabla anterior se aplica de la siguiente forma. Un trabajador que cumpla con los requisitos antes señalados, y opta por el FCS, que percibe un salario imponible de \$135.000 mensual, percibiría un primer mes de beneficio equivalente a \$67.500 (tasa de reemplazo establecida de 50%), dado que este nivel está por debajo del valor mínimo establecido en la tabla anterior, este trabajador tendrá derecho a recibir un beneficio igual a los valores mínimos, es decir el primer giro será ajustado a \$71.548, el segundo a \$59.440, etc. De igual forma, si un trabajador percibe un salario imponible de \$300.000 mensual, el beneficio será ajustado a los valores máximos antes descritos.

De acuerdo al artículo 28 de la ley del Seguro de Cesantía, el beneficio se suspende si el trabajador no acepta una beca de capacitación ofrecida y financiada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). De igual forma el beneficio será retenido si el trabajador rechaza injustificadamente algún empleo ofrecido por la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), de su comuna, que le hubiese permitido percibir una remuneración igual o superior al 50% de la última devengada.

Para efecto de lo anterior, se ha dispuesto que los beneficiarios deberán asistir mensualmente a la OMIL definida por ellos, organismo que certificará el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 28 antes mencionado, es decir, que el trabajador no ha rechazado ningún empleo o capacitación que se le hubiese ofrecido por parte de ese organismo. Por su parte la Sociedad Administradora de los Fondos de Cesantía, al momento de realizar el pago del beneficio certificará que el trabajador continúe cesante, y como lo señala la ley, este beneficio es incompatible con cualquier actividad remunerada.

El actual cuerpo legal establece un mecanismo de ajuste de los beneficios del FCS en caso excepcionales. El artículo 26 de la ley N°19.728 señala que si el valor total de los beneficios a pagar con cargo al Fondo de Cesantía Solidario en un mes determinado supera el 20% del saldo acumulado en el fondo, éstos se ajustarán de tal forma que el total de pagos no supere dicho porcentaje.

2.4. Otros Beneficios

Todos los trabajadores con acceso al beneficio monetario del Seguro de Cesantía, tendrán derecho al beneficio de cobertura de salud para el afiliado y su familia bajo la red de FONASA, modalidad institucional. En el caso de los trabajadores que accedan al FCS, y hubieren tenido derecho a la prestación de asignación familiar mientras trabajaban, clasificados en los dos primeros tramos de menores ingresos, podrán seguir percibiendo esta asignación por todo el período que reciban el beneficio monetario del Seguro. Adicionalmente, todos los beneficiarios del Seguro de Cesantía pueden ser sujetos de acciones de capacitación e intermediación laboral.

2.5. Administración

La administración del sistema es entregada a un administrador único, adjudicado mediante licitación pública, por un periodo de 10 años. La sociedad administradora recibe una retribución económica por la administración de los Fondos de Cesantía (i.e., la suma de los ahorros en las CIC), la que es calculada sobre el saldo total de las cuentas individuales de aquellos trabajadores que se encuentren cotizando y sobre el FCS.

Los Fondos de Cesantía y el FCS están autorizados a ser invertidos en los mismos instrumentos permitidos para los Fondos de Pensiones Tipo E, es decir, instrumento de renta fija.

La comisión por administración de estos fondos de cargo del afiliado, fue establecida en el contrato de administración como una comisión base, calculada sobre el saldo acumulado, de 0,6% anual, equivalente a 0,049863% mensual. Esta comisión está sujeta a un sistema de premio/castigo mensual, cuyo mecanismo es el siguiente: (i) si la rentabilidad nominal promedio de los fondos de cesantía de los últimos 36 meses, supera a la rentabilidad nominal promedio simple de los tres Fondos tipo E, de mayor rentabilidad, en el mismo período, la comisión base se incrementará en 10%. Este crecimiento no podrá ser superior al 50% de la diferencia de rentabilidad; y (ii) si la rentabilidad nominal promedio de los fondos de cesantía de los últimos 36 meses, es inferior a la rentabilidad nominal promedio simple de los tres Fondos tipo E, de menor rentabilidad, en el mismo período, la comisión base se disminuirá en 10%. Esta disminución no podrá ser superior al 50% de la diferencia de rentabilidad.

La aplicación de este mecanismo ha significado una reducción de la comisión cobrada por la sociedad administradora desde Agosto de 2005, vigente hasta hoy, dejando la comisión mensual en 0,044877% del saldo.

2.6. Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía

Una característica interesante y novedosa del Seguro de Cesantía es el establecimiento de la Comisión de Usuarios, cuya función principal es conocer los criterios empleados por la Sociedad Administradora para administrar los Fondos de Cesantía. Adicionalmente, la ley del Seguro de Cesantía autoriza a esta Comisión a solicitar información a la la Sociedad Administradora en materias referidas a (i) procedimientos para asegurar el pago oportuno y pertinente de las prestaciones del Seguro; y (ii) criterios utilizados para cumplir con las políticas e instrucciones sobre información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, y en general, las medidas, instrumentos y procedimientos destinados al adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de prestación de los servicios de administración de los Fondos de Cesantía y de Cesantía Solidario y el adecuado ejercicio de las funciones que la ley asigna a la Sociedad Administradora. Esta comisión debe elaborar un informe anual sobre el funcionamiento del Seguro. En el anexo 1 de este documento se presenta una síntesis de las recomendaciones realizadas durante estos años de funcionamiento.

La Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía está compuesta por tres representantes de los trabajadores, designados por la organización de trabajadores de mayor representatividad del país; tres representantes de los empleadores, designados por la organización empresarial de mayor representatividad del país; y es presidida por un académico de una universidad reconocida por el Estado, designado mediante Decreto Supremo conjunto de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda.

Los miembros de esta comisión ocupan sus cargos por un período de tres años, pudiendo ser reelegidos para un nuevo período. Este Comité de Usuarios sesiona una vez al mes, con un tope de dos sesiones en igual período.

2.7. Apoyo para la Reinserción Laboral

Las prestaciones monetarias que otorga el Seguro de Cesantía, son complementadas con el apoyo en la búsqueda de un nuevo empleo. Las acciones en esta dirección apuntan a acelerar la reinserción laboral, acortando así los períodos de cesantía por los que atraviesan los trabajadores durante su vida laboral. Para ello se ha desarrollado el instrumento Bolsa Nacional de Empleo, herramienta computacional que facilita la tarea de intermediación laboral de los municipios, haciendo más eficiente el proceso de pareo entre oferta y demanda de empleo. Además permite canalizar la oferta de capacitación que el SENCE ofrece a través de la OMIL.

Esta misma herramienta es utilizada para permitir el vínculo entre el Seguro de Cesantía y las Municipalidades/OMIL con objeto de cumplir con la obligación que les fue asignada de certificar que quienes acceden al Fondo de Cesantía Solidario cumplan con los requisitos exigidos en la ley. La Bolsa Nacional de Empleo es un esfuerzo público-privado: la financia AFC Chile como parte del contrato de Administración del Seguro de Cesantía, la supervisa la SAFP en lo relativo al Seguro de Cesantía y SENCE en lo que se refiere a la gestión de las OMIL.

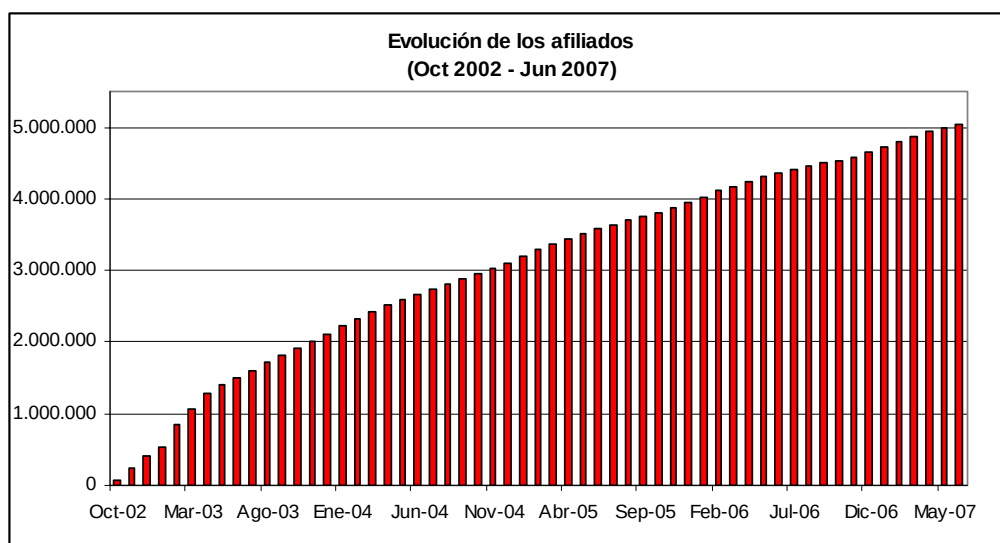
El apoyo a la reinserción laboral contempla también capacitación para los beneficiarios del seguro, la cual tiene dos vías de financiamiento. La ley estipula que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo debe ofrecer cursos de capacitación a los beneficiarios del seguro, con cargo al Fondo Nacional de Capacitación FONCAP. Además, AFC Chile, mediante oferta técnica adicional comprometió el equivalente en dinero a 350.000 horas SENCE en capacitación en los 10 años de duración del contrato, a partir del segundo año de operación.

3. Evolución del Seguro de Cesantía

3.1. Cobertura

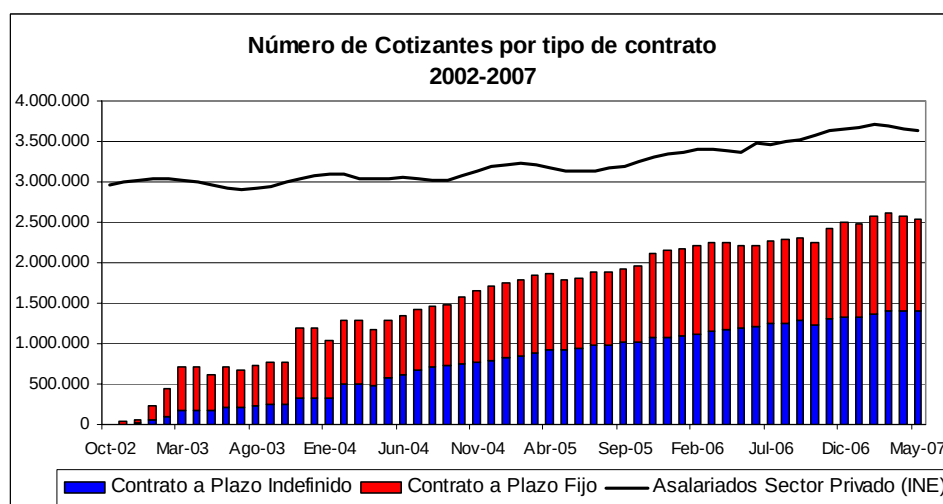
El número de afiliados al seguro se ha incrementado a una velocidad más rápida de lo esperado, alcanzando a Junio de 2007 más de 5 millones de trabajadores. Este rápido crecimiento, se debe básicamente a la rotación laboral de la fuerza de trabajo chilena que genera gran cantidad de nuevos contratos cada mes y a la obligatoriedad de la incorporación de este grupo al sistema.

La mayor parte de la afiliación al seguro proviene de la afiliación obligatoria, no obstante, existe un pequeño porcentaje de afiliación voluntaria, la cual no ha variado significativamente en el tiempo, excepto por los primeros meses del seguro. En promedio la afiliación voluntaria representa un 2,2% de total de afiliados.



Fuente: SAFP

De igual forma el incremento de los cotizantes ha sido relevante, llegando a ser más de 2,5 millones a Mayo del 2007, esto representa una cobertura del sistema, medida como la relación entre el número de cotizantes y el número de asalariados privados mayores de 18 años reportados por INE, de alrededor de 70%. Con esto puede apreciarse una disminución de la brecha entre los cotizantes del seguro y los asalariados privados. A pesar que el número de asalariados también aumenta con el tiempo se espera que la brecha entre ambos tienda a disminuir.

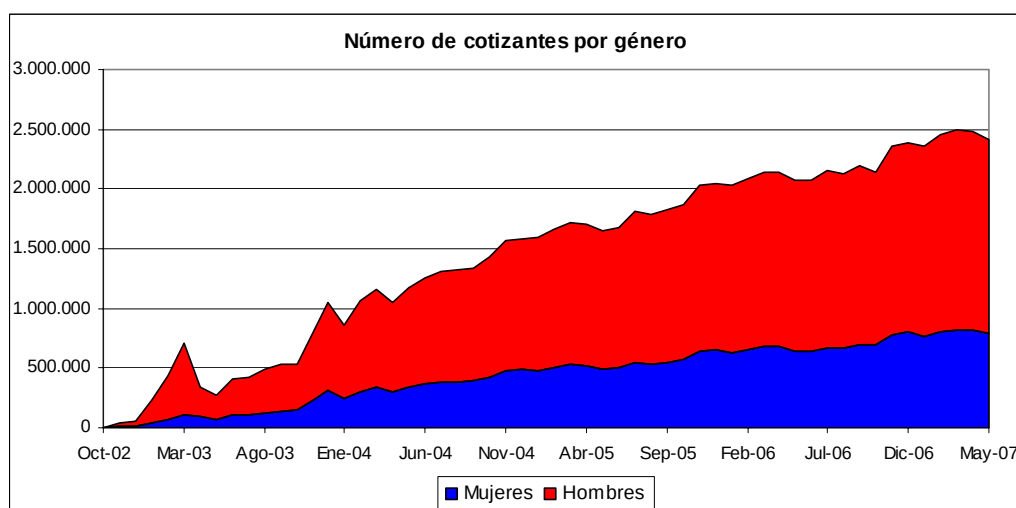


Fuente: SAFP

En cuanto a la composición de los cotizantes según tipo de contrato se observa que en la actualidad los trabajadores con contratos a plazo indefinido ya representan más de la mitad del grupo (55,6% a Mayo del 2007). En igual mes de 2006, este grupo representaba el 54% y en la misma fecha del 2003 un 29%. A pesar de la caída, totalmente esperada, en el grupo de trabajadores con contratos a plazo fijo, se estima que este grupo seguirá con un alto grado de representatividad en el futuro representando cerca de un tercio de los asalariados.

En relación a la composición etárea de los afiliados y cotizantes al Seguro de Cesantía, se observa que en su mayoría pertenecen a los tramos más jóvenes, específicamente a personas entre 25-30 años. Lo anterior es esperable por cuanto ellos presentan una natural mayor movilidad laboral, no sólo porque es el tramo de edad en que muchos jóvenes terminan sus estudios y comienzan a participar en el mercado laboral, sino también porque todavía no han adquirido competencias específicas a un trabajo lo que colabora a una menor estabilidad en sus empleos y por lo tanto a una más rápida incorporación al Seguro de Cesantía.

En relación a la composición por sexo de los cotizantes se observa que a inicios del seguro las mujeres representaban aproximadamente un 28% del total de los cotizantes, ya para fines de 2006 el porcentaje de mujeres aumentó a un 33%, porcentaje que se acerca cada vez más a la composición por sexo de los ocupados del país.



Fuente: SAFP

La distribución de los cotizantes por región, a junio de 2007, muestra una tendencia más bien centralizada a las grandes ciudades, reflejo de la composición de la masa salarial del mercado laboral chileno, participando en primer lugar la región metropolitana con más de un 42,3% de los cotizantes de Chile, seguida por las regiones VIII y V, con 10,1% y 8,7% de los cotizantes, respectivamente.

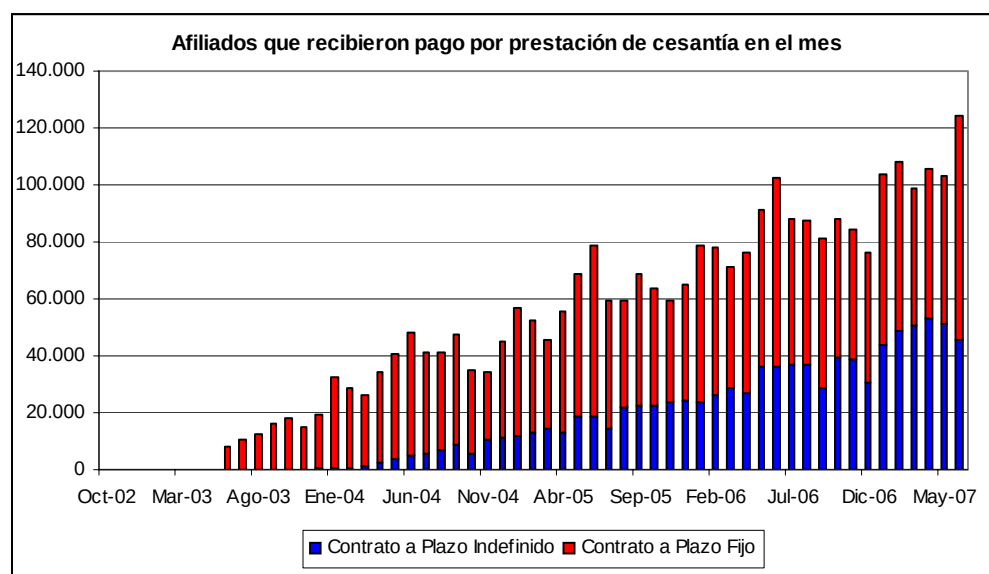
Respecto a la distribución de los cotizantes según sectores económicos, en Junio de 2007, se observa que los con mayor representatividad son aquellos cotizantes trabajando en

los sectores de Construcción (15,9%), Comercio (13%), Finanzas y Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler (20.8%), y Agricultura (9,7%), grupo que en total representa cerca del 60% de los cotizantes. Lo anterior no es sorprendente dado que estos sectores son aquellos con mayor nivel de rotación laboral y por lo tanto de mayor rapidez de incorporación al Seguro de Cesantía.

Al separar los cotizantes según rango de renta imponible se observa que la mayor parte de estos se encuentran en rango de ingresos bajos y medios, con salarios mensuales entre \$100.000 y \$300.000, grupo que representa mas del 60% de los cotizantes.

3.2. Beneficiarios

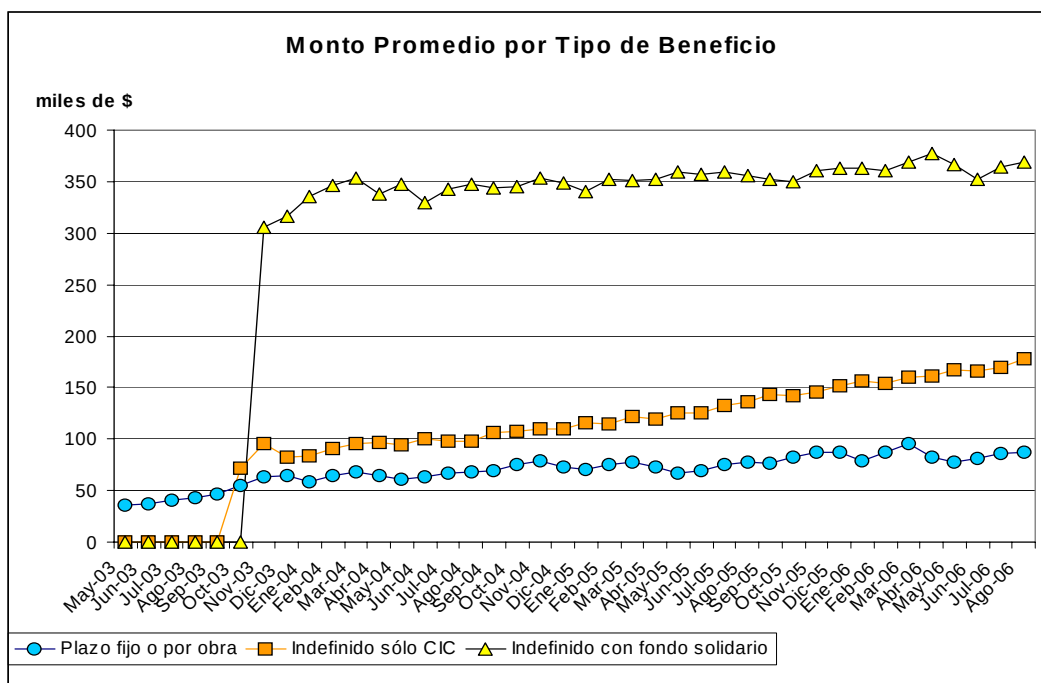
El total de beneficios otorgados por el Seguro de Cesantía alcanza a la fecha más de 2,5 millones de prestaciones, siendo éstas principalmente trabajadores a plazo fijo. Del total de beneficios entregados, aproximadamente 60 mil corresponden a beneficios con cargo al FCS.⁵



Fuente: SAFP

Los montos de los beneficios promedio otorgados dependen de tipo de financiamiento de la prestación; CIC o FCS, y por lo tanto del tipo de contrato del trabajador. El siguiente gráfico muestra esta evolución. Puede observarse que las prestaciones del total de los giros otorgados con cargo al FCS superan aquellas entregadas a los trabajadores que acceden al beneficio de CIC. Entre este último grupo, además se observa que los trabajadores con contrato a plazo fijo reciben menores beneficios que aquellos con contrato a plazo indefinido.

⁵ Es preciso tener en cuenta que el número de beneficios entregados no es equivalente al número de personas beneficiadas, dado que una persona puede solicitar diversos beneficios en distintos momentos del tiempo.



Fuente: SAFF

Lo anterior podría explicarse por la presunción que los trabajadores a plazo indefinido tienen contratos más estables y duraderos en el tiempo y de este modo pueden acumular mayores fondos en sus cuentas individuales, además del establecimiento más restrictivo a la cuenta individual a ese grupo.

Una información interesante a considerar en relación a los beneficiarios es aquella presentada en el siguiente cuadro, en que se señala la distribución de número de meses que demora un beneficiario en presentar una nueva cotización, posterior al beneficio. La información antes señalada es presentada según tipo de contrato y fuente de financiamiento del beneficio.

En el caso de los beneficiarios con contrato a plazo fijo el 41% presentan cotizaciones el mismo mes en que solicitan el beneficio del Seguro de Cesantía. Este porcentaje es menor entre los trabajadores con contrato a plazo indefinido y especialmente menor entre los que optan al Fondo Solidario. Esta situación se acentúa en la actualidad debido al desfase existente entre el pago del beneficio y la acreditación de nuevas cotizaciones, lo que no hace posible identificar a la totalidad de trabajadores que estén recibiendo beneficios y tengan un trabajo en el mismo mes, a menos que el empleador cumpla con la obligación establecida en el artículo 5° de la Ley N° 19.728 de dar aviso de inicio de una nueva relación laboral con un plazo de 5 días. Si bien el no cumplimiento de esta obligación involucra una multa de 0,5 U.F., esta no es una práctica habitual.

Por último, para los beneficiarios que tienen derecho y optan por el FCS observamos que más del 41% no vuelve a cotizar, mostrando con esto importantes diferencias con los otros grupos en este sentido. Si hacemos esta división por género

observamos que más del 53% de las mujeres beneficiada por el FCS no vuelve a cotizar, mientras que este porcentaje disminuye para los varones a un 35%.

Distribución de número de meses que demora un beneficiario en presentar una nueva cotización

	SIN DERECHO FCS	CON DERECHO FCS		CIC / PF	TOTAL
	CIC / PI	OPTA FCS	NO OPTA FCS		
Presenta una cotización después de:					
Mismo mes que solicita beneficio	28,38%	9,90%	33,16%	40,58%	37,72%
1 MES	15,08%	6,76%	13,66%	19,75%	18,55%
2 MESES	8,28%	6,31%	7,35%	9,00%	8,78%
3 MESES	5,52%	5,60%	5,05%	5,43%	5,44%
4 MESES	3,86%	5,75%	3,36%	3,56%	3,66%
5 MESES	2,84%	5,50%	2,33%	2,84%	2,89%
6 MESES	2,11%	3,93%	1,71%	1,81%	1,90%
7 MESES	1,63%	3,03%	1,28%	1,24%	1,35%
8 MESES	1,26%	2,24%	0,96%	0,94%	1,02%
9 MESES	0,96%	1,81%	0,71%	0,66%	0,74%
10 MESES	0,76%	1,33%	0,55%	0,43%	0,51%
11 MESES	0,58%	1,16%	0,43%	0,30%	0,37%
12 MESES	0,48%	0,89%	0,40%	0,24%	0,30%
ENTRE 13 Y 24 MESES	2,05%	3,90%	1,28%	1,24%	1,44%
MAS DE 24 MESES	0,20%	0,41%	0,11%	0,19%	0,19%
Sin cotización hasta la fecha	26,01%	41,47%	27,68%	11,78%	15,13%

Fuente: elaboración propia en base a Base de Datos del Seguro de Cesantía. Beneficiarios hasta febrero de 2007.

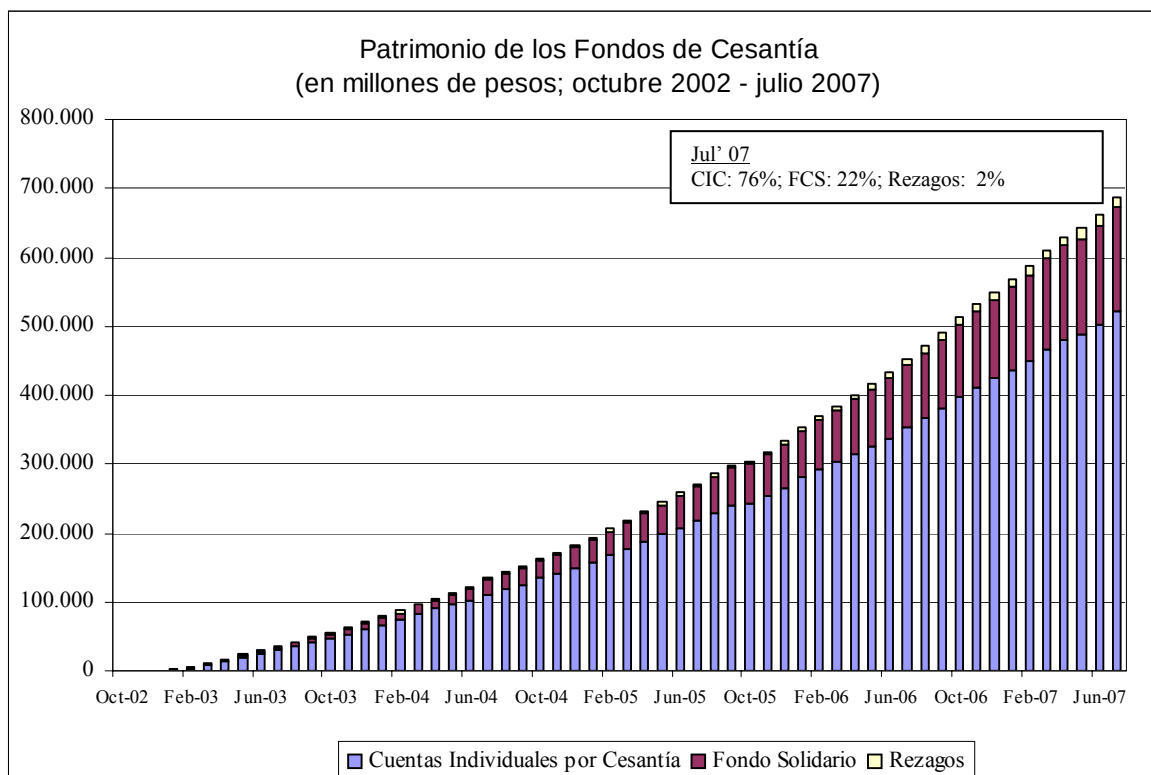
Es importante hacer algunas aclaraciones respecto a los resultados señalados. En los casos de trabajadores con contrato a plazo indefinido que reciben beneficio de la Cuenta Individual de Cesantía, la ley permite el pago del beneficio en el mismo mes que el trabajador encuentra un nuevo empleo. Incluso, la ley deja a opción de recibir el pago el mes siguiente a que inicia el nuevo trabajo. En la práctica esto significa que el beneficiario que está recibiendo la prestación por cesantía y encuentra un nuevo trabajo recibirá el beneficio, el mismo mes que encuentra el empleo así como también, el mes siguiente (artículo 16 Ley N° 19.728). Lo anterior genera que un importante número de trabajadores reciban beneficio y el mismo mes presenten una cotización.⁶

En el caso de los trabajadores que optan al Fondo Solidario, de acreditarse una nueva cotización, mientras se está recibiendo el beneficio, la prestación será inmediatamente suspendida, a menos que ésta corresponda a rezagos de la misma relación laboral o de otras anteriores.

⁶ Cabe señalar que la nueva Circular N° 1.445 de la SAFP de Agosto de 2007, que establece las normas y procedimientos para otorgar y pagar las prestaciones de cesantía y retiro de los Fondos de Cesantía, busca reducir en parte el grupo de trabajadores que solicitan beneficio aún cuando tengan un trabajo. Esto se espera lograr a través de principalmente dos elementos: ampliación de tiempo de espera para el pago del primer giro/mes de beneficio, estableciendo éste entre 30 a 45 días desde la fecha de solicitud y declaración del trabajador que solicita el beneficio afirmando estar cesante al momento de la solicitud.

3.3. Patrimonio de los Fondos de Cesantía

El patrimonio de los Fondos de Cesantía registra a Julio del 2007 un saldo de \$687.000 millones, un 51,8% superior al registrado en igual fecha del año anterior. El 75,7% del total acumulado está en las CIC, un 22,0% en el FCS y el porcentaje restante en rezagos (2,2%). La evolución del patrimonio se presenta en el siguiente gráfico:



Fuente: SAFP

La acumulación en los Fondos de Cesantía durante los casi 5 años de operación del seguro, puede explicarse fundamentalmente por un incremento en el flujo de entrada a las cuentas individuales por cesantía, debido a la mayor cobertura que el seguro ha alcanzado y la incorporación de afiliados con una mayor renta imponible, así como también al bajo nivel de uso del FCS.

Los retiros, correspondientes mayoritariamente al pago de prestaciones por cesantía, provienen principalmente de las cuentas individuales, es decir, de los propios ahorros de los trabajadores. Los beneficios pagados en el mes de Julio de 2007, con cargo a las cuentas individuales por cesantía, corresponden al 31,3% de los aportes efectuados a dicho Fondo en el mes. En el caso del FCS, el flujo de pago de beneficios para ese mes representa el 9,4% de los aportes mensuales al Fondo, de ahí su fuerte grado de sustentabilidad.

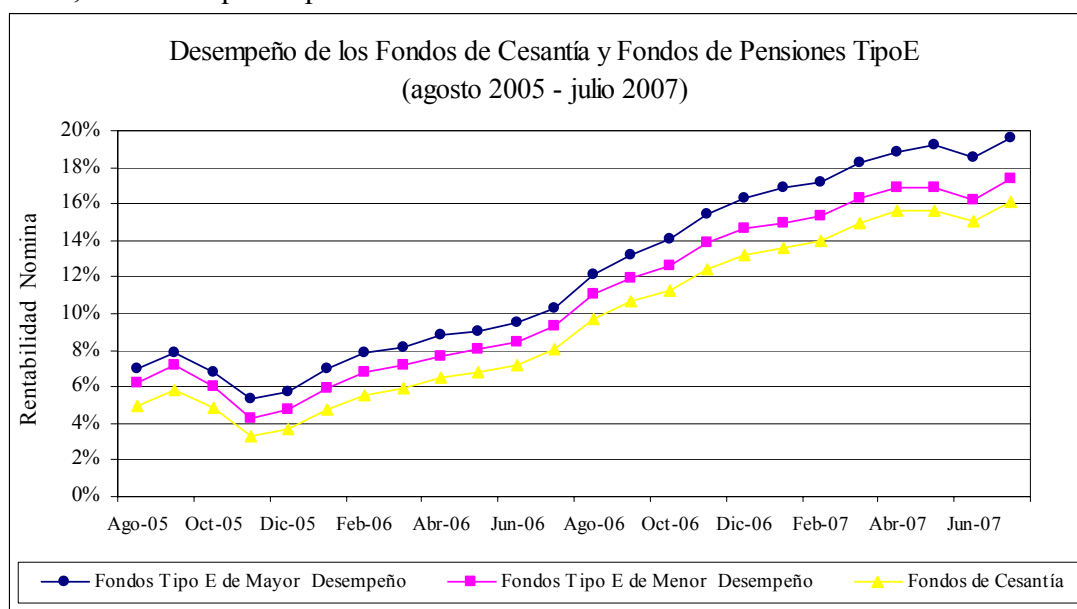
El saldo promedio acumulado en las cuentas individuales a Julio 2007 por los afiliados al seguro de cesantía alcanza \$102.444.

Una información importante de señalar y tener en cuenta es el monto de cotizaciones adeudadas, tanto por concepto de declaración y no pago como por cotizaciones adeudadas y no declaradas. A Junio de 2007, las declaraciones y no pago alcanzaban un monto de \$17.607 millones de pesos, lo que representa el 2,5% del total de los Fondos de Cesantía. Se debe tener presente este elemento especialmente por que esta cifra sufrió un crecimiento de 45% respecto a igual mes del año anterior y por el potencial impacto que el no pago de cotizaciones tiene en el acceso a los beneficios por parte de los afiliados.⁷

3.4. Inversiones de los Fondos de Cesantía

En relación a la rentabilidad de los Fondos de Cesantía, ésta ha sido menor que la rentabilidad promedio de los Fondos de Pensiones tipo E. Desde Octubre del 2002 a Junio del 2007, los Fondos de Cesantía registran una rentabilidad real acumulada de 2,41%, en cambio, algunos Fondos de Pensiones tipo E alcanzan cifras que superan el 3,5% durante el mismo periodo.

La Sociedad Administradora de los Fondos de Cesantía cobra una comisión anual de 0,6% sobre los saldos administrados de los cotizantes, sin embargo dicha comisión está sujeta a un sistema de premios y castigos, dependiendo de la rentabilidad nominal de los Fondos de Cesantía en relación con el desempeño de los Fondos Tipo E, los cuales constituyen su cartera de referencia. El desempeño de los Fondos de Cesantía y Fondos de Pensiones Tipo E, de mayor y menor rentabilidad, se muestran en el siguiente gráfico.⁸ Para todo el periodo se observa que la rentabilidad de los Fondos de Cesantía está por debajo de su cartera de referencia, lo que llevó a que en Agosto del 2005 se redujera la comisión cobrada a los afiliados, situación que ha permanecido hasta ahora.



Fuente: SAFP

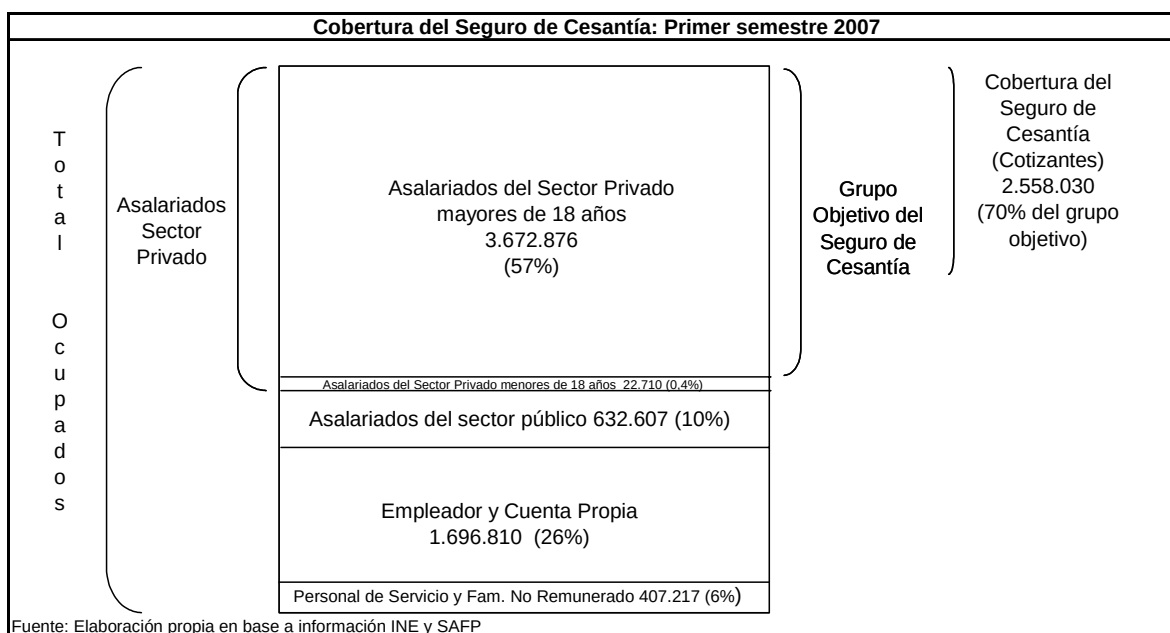
⁷ Esto incluye los reajustes e intereses que señala la ley.

⁸ Los porcentajes aquí presentados corresponden a la rentabilidad nominal acumulada para periodos móviles definidos en cada mes.

4. Diagnóstico, Desafíos Pendientes y Posibles Modificaciones

4.1. Cobertura: Acceso a los Beneficios

Una forma básica de mirar la cobertura del seguro de cesantía es ver qué parte de los ocupados participan del sistema. De los casi 6,5 millones de ocupados (promedio mensual del primer trimestre según Encuesta Nacional de Empleo de INE), se observa que el 57% son potenciales afiliados al seguro de cesantía (asalariados privados mayores de 18 años), el grupo restante lo constituyen trabajadores por cuenta propia, asalariados del sector privado menores de 18 años y trabajadores del sector público, y personal de servicio o familiar no remunerado, quienes constituyen el grupo que no puede afiliarse a este sistema.⁹



Como se observa en el diagrama anterior, bajo el actual esquema, un grupo importante de trabajadores no tiene protección frente a un evento de cesantía, a menos que sea lo suficientemente precavido como para realizar algún tipo de ahorro destinado a enfrentar estos períodos.

En este sentido, sería recomendable avanzar en la inclusión en el sistema de los actuales grupos excluidos. Por ejemplo, sería indicado estudiar la incorporación al Seguro de los trabajadores del sector público contratados bajo la modalidad de a contrata, especialmente durante los primeros años de relación laboral.

Por otro lado, en el caso de los trabajadores no asalariados/independientes, quienes representan más de un cuarto de los ocupados, se debiera avanzar en ofrecerles herramientas de ahorro que los incentiven a ahorrar para la cesantía, especialmente a aquellos trabajadores por cuenta propia. Dado que la definición tradicional de cesantía deja

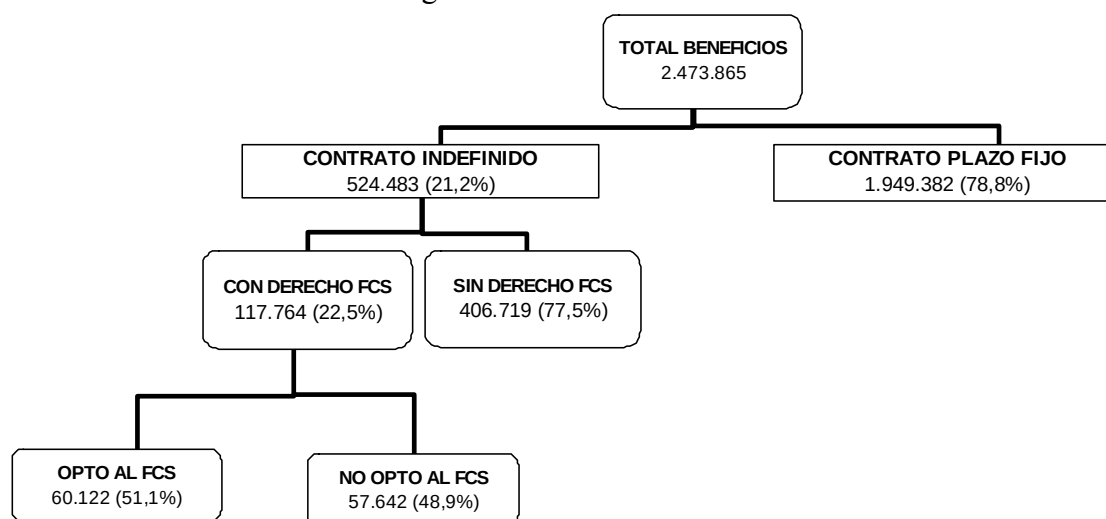
⁹ Otra forma de evaluar el seguro de cesantía es a través de su capacidad como estabilizador del ciclo económico; Cerda y Vergara (2006).

de tener sentido en este grupo de trabajadores no sujetos a una relación contractual con un empleador, este ahorro estaría más bien orientado a contrarrestar fuertes caídas en el ingreso que estos trabajadores pueden experimentar en períodos de inactividad. En esta línea, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía ha sugerido incentivar el ahorro voluntario para cesantía, cuya alternativa serviría tanto para la protección de los trabajadores independientes así como también para aumentar los ahorros de los trabajadores asalariados y por lo tanto sus beneficios.¹⁰

Durante estos casi cinco años de operación del Seguro de Cesantía han accedido a los beneficios del sistema más de dos millones de trabajadores en situación de desempleo, siendo las prestaciones otorgadas principalmente a trabajadores con contrato a plazo fijo (alrededor del 80%), quienes tienen acceso solamente a los recursos acumulados en su cuenta individual de cesantía.

El grupo restante de beneficios lo constituyen trabajadores con contrato a plazo indefinido quienes en su mayoría han accedido al beneficio a través del acceso a su CIC. Aproximadamente el 24% de los beneficios otorgados a trabajadores con contrato a plazo indefinido han tenido derecho a acceder al FCS, siendo sólo la mitad de ellos quienes finalmente han optado por acceder a este fondo, alrededor de 60 mil prestaciones. Lo anterior implica que el 2,5% de los beneficios otorgados del Seguro de Cesantía ha tenido acceso al FCS.

Beneficios del Seguro de Cesantía: Octubre 2002 – Junio 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos del Seguro de Cesantía

Dado lo anterior, es posible afirmar que los requisitos de acceso al FCS son más bien restrictivos, excluyendo de este beneficio a un grupo importante del mercado laboral chileno como son los trabajadores con contrato a plazo fijo, quienes debido a su

¹⁰ Si bien existen en el mercado herramientas de ahorro que podrían ser utilizadas por este tipo de trabajadores para ahorro destinado a financiar períodos de cesantía, la alternativa a ofrecer debiera ser destinada a una cartera de inversión específicamente diseñada para el plazo de inversión y objetivo que involucra la protección ante la cesantía, como debiera ser la nueva cartera de inversiones para los fondos de cesantía.

comportamiento laboral/previsional tienden a quedar en un mayor grado de desprotección social en los eventos de cesantía.¹¹

La exclusión del acceso al FCS por parte de los trabajadores con contrato a plazo fijo se basó principalmente en dos aspectos. Primero, la creencia de un predominio mayoritario en el mercado laboral chileno de contrataciones a plazo indefinido, lo cual hacía necesario centrar la protección al ingreso en este tipo de trabajadores. Segundo, esta exclusión se sustentó en el posible comportamiento de riesgo moral/oportunista que involucra dar acceso a este tipo de beneficio a trabajadores con un término de contrato cierto. Se entiende por término de contrato cierto el hecho de que la relación laboral por ser de plazo fijo, por obra, faena o servicio determinado, tiene una fecha definida de término y por lo tanto la imprevisión del evento de cesantía no ocurre. Dado lo anterior, no se podría justificar el acceso al FCS, elemento que actúa como el componente de seguro del sistema, en el sentido de proteger eventos inciertos de cesantía. Lo anterior hacía temer que el no contar con mecanismos adecuados de control que impidieran el comportamiento oportunista por parte de este grupo de trabajadores, pudiera poner en riesgo la estabilidad financiera del FCS y terminar entregando beneficios a grupos que no fueran el objetivo.

Es importante profundizar un poco más en esta discusión. Si bien es cierto que un trabajo a plazo fijo, obra o faena determinada tiene una fecha de término definida o al menos más definida que en el caso de los contratos a plazo indefinido, puede argumentarse que los trabajadores a plazo fijo quedan en una igual o mayor vulnerabilidad que sus pares a contrato indefinido al momento de ocurrir un evento de cesantía. La incertidumbre que enfrentan en este caso viene dada por la fecha de inicio de una nueva relación laboral, es decir, si bien la fecha de entrada al evento de cesantía es algo relativamente predecible, la fecha de término de la cesantía sigue siendo incierta, lo cual justificaría el acceso de estos trabajadores al FCS. En consecuencia, este grupo sufriría del mismo nivel de imprevisión, en el sentido de contar con bajos ahorros para enfrentar el evento, y de las mismas necesidades de protección de sus ingresos que aquéllos con contrato indefinido.

Adicionalmente, de acuerdo a la información recopilada, el 44% de los cotizantes de Mayo de 2007 tienen contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado, proporción que si bien se ha reducido desde el inicio del Seguro, aún continua siendo un grupo importante del sistema. Se estima que la proporción de trabajadores con contrato a plazo fijo no debiera caer por debajo del tercio de los trabajadores asalariados del país.

Por lo tanto, se hace necesario replantear la actual restricción de acceso al FCS de este grupo de trabajadores, especialmente en el contexto del establecimiento de un adecuado sistema de protección social para nuestro país, permitiendo así, el acceso de los trabajadores con contrato a plazo fijo a dicho Fondo.

Respecto al acceso a los beneficios de los trabajadores con contrato a plazo indefinido, quienes hoy pueden recibir prestaciones del FCS, se observa un acceso a este beneficio por debajo de lo esperado. El 11% de los trabajadores con este tipo de contrato,

¹¹ Engel (2005) y Beyer (2000) proponen flexibilizar los requisitos de acceso al FCS. En particular, proponen aumentar la cobertura a empleados con contratos a plazo fijo.

que han solicitado el beneficio del Seguro de Cesantía, han recibido financiamiento del FCS. Este bajo nivel puede ser explicado por el incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso establecidos para el FCS así como también por las preferencias de los afiliados, en cuanto a no optar al financiamiento del beneficio con dicho fondo. Así es posible observar que de los trabajadores beneficiados que tenían contrato a plazo indefinido, el 23% tenían derecho a acceder al FCS, siendo la mitad de este grupo quienes finalmente optaron por acceder a este fondo.

Entre aquellos trabajadores con contrato a plazo indefinido que no tuvieron derecho al FCS, se observa que el requisito del número de cotizaciones (12 cotizaciones continuas) es la condición de acceso más restrictiva: 79% de los casos no cumplen con este requisito. El 34% del grupo sin derecho al FCS no cumple con el número de cotizaciones aún cuando sí reúne las otras dos condiciones de acceso (causal de cese y monto de recursos acumulados en la cuenta individual de cesantía).¹²

Otra limitante fundamental para el acceso al FCS es la causal de despido. El 64% de los trabajadores que presentaron solicitud de beneficio y no tenían derecho a este fondo tenían una causal de cese de la relación laboral distinta a aquellas requeridas para acceder al FCS. Estas observaciones son consistentes con la información entregada por la Dirección del Trabajo, que señalan que sólo alrededor del 12% de las relaciones laborales cesadas durante el año 2005 fueron por causal de necesidades de la empresa.

Por otra parte, se observa que el no cumplimiento conjunto de las condiciones de cotización y causal de despido es la combinación más restrictiva de los requisitos para acceder al FCS: el 44% del grupo de trabajadores con contrato a plazo indefinido que solicitaron beneficio no califica para el FCS por no cumplir con ambos requisitos.

Un tema interesante a considerar es el análisis sobre las razones que tienen los trabajadores con derecho a recibir beneficios del FCS y no optan a este beneficio. Los siguientes cuadros muestran algunas características de los afiliados que solicitaron beneficio del Seguro y que tenían derecho al FCS, según su decisión de optar o no a éste.¹³

Saldo Promedio en CIC al Momento de Realizar Solicitud				
Con Derecho al FCS	Año			
	2003	2004	2005	2006
Opta al FCS	\$ 63.159	\$ 89.160	\$ 114.879	\$ 131.030
No opta al FCS	\$ 102.708	\$ 142.062	\$ 170.087	\$ 197.562
Brecha	63%	59%	48%	51%

¹² Engel (2005) y Comisión de Usuarios (Anexo 1).

¹³ Se realizaron tabulaciones de otras variables, como educación, edad, entre otras, sin mostrar diferencias importantes entre ambos grupos.

Distribución de Beneficiarios con Derecho a FCS de acuerdo a mes en que presentan cotizaciones

Mes de nueva Cotización	OPTA FCS	NO OPTA FCS	Total
Mismo mes que solicita beneficio	9,9%	33,2%	20,9%
Primer mes	6,8%	13,7%	10,0%
Segundo mes	6,3%	7,3%	6,8%
Tercer a quinto mes	16,9%	10,7%	14,0%
Posterior al quinto mes	18,7%	7,4%	13,4%
Sin cotización hasta la fecha	41,5%	27,7%	34,9%

Fuente: elaboración propia con información de Base de Datos Seguro de Cesantía

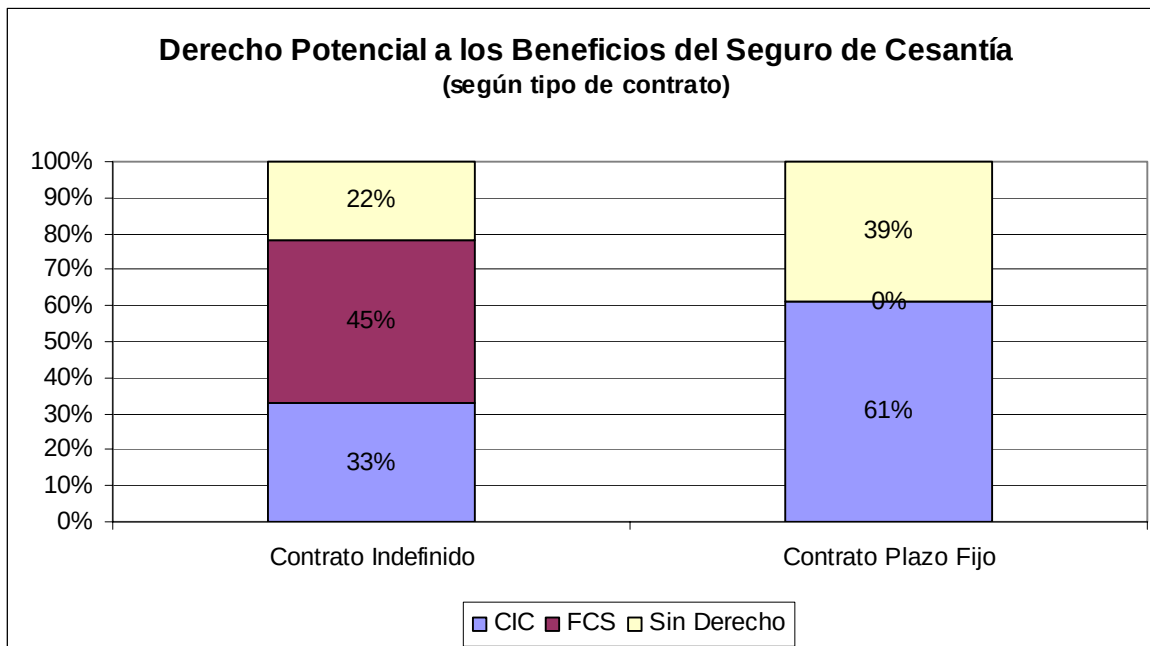
Como se muestra, efectivamente la brecha entre el saldo en la CIC de aquellos que optan y no optan por el FCS ha disminuido, lo cual hace que el beneficio a recibir con ambas alternativas de financiamiento ha tendido a igualarse. Lo anterior también se ha reflejado en la disminución de la brecha en el total del beneficio y en las tasas de reemplazo. Respecto a la distribución de la edad y educación entre el grupo que opta al FCS y aquellos que no lo hacen no se observan diferencias significativas.

Por el contrario, se observan importantes diferencias entre el grupo que opta y no opta al FCS, en relación a los meses que transcurren entre el beneficio y la aparición de una nueva solicitud. El 65% de aquéllos que no optan al FCS presentaron cotizaciones al Seguro de Cesantía dentro de un período de 5 meses desde el cese de la relación laboral que originó el beneficio, mientras que entre quienes optaron por el FCS este porcentaje es de 40%. Lo anterior podría estar indicándonos que la decisión de opción al FCS está fuertemente influenciada por la percepción o conocimiento del trabajador de encontrar trabajo en un período cercano o menor a la duración de la prestación del FCS. Por otra parte, no se observan diferencias marcadas entre los beneficiarios que optan o no al FCS en relación a la edad y educación.

Dado lo anterior, se estima que la discusión del bajo acceso al FCS debiera centrarse en analizar los requisitos de acceso a este beneficio, y no tanto en la decisión de optar o no por este Fondo.

Volviendo así a la discusión de la limitación del requisito de acceso a los beneficios del Seguro de Cesantía y en especial al FCS, se ha realizado un ejercicio de análisis de derechos potenciales. Considerando a los cotizantes de Diciembre de 2006, se calcula el porcentaje de este grupo que podría tener derecho, en el evento de quedar cesante, a los beneficios de CIC, FCS, o bien quedar descubiertos de los beneficios del Seguro.

Como se observa, la desprotección entre los trabajadores a plazo fijo sería mayor, cerca del 40% de este grupo no tendría acceso a su CIC, mientras que en el caso de los trabajadores con contrato a plazo indefinido este grupo se reduce a 22%. Es importante notar además que la cobertura con que cuentan los trabajadores según su tipo de contrato son diferentes, mientras el total de los trabajadores a plazo fijo accedería sólo a su CIC, entre los trabajadores a plazo indefinido, el 45% tendría acceso al FCS, lo cual les garantiza un nivel de beneficio definido y por un número de meses definido.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos del Seguro de Cesantía

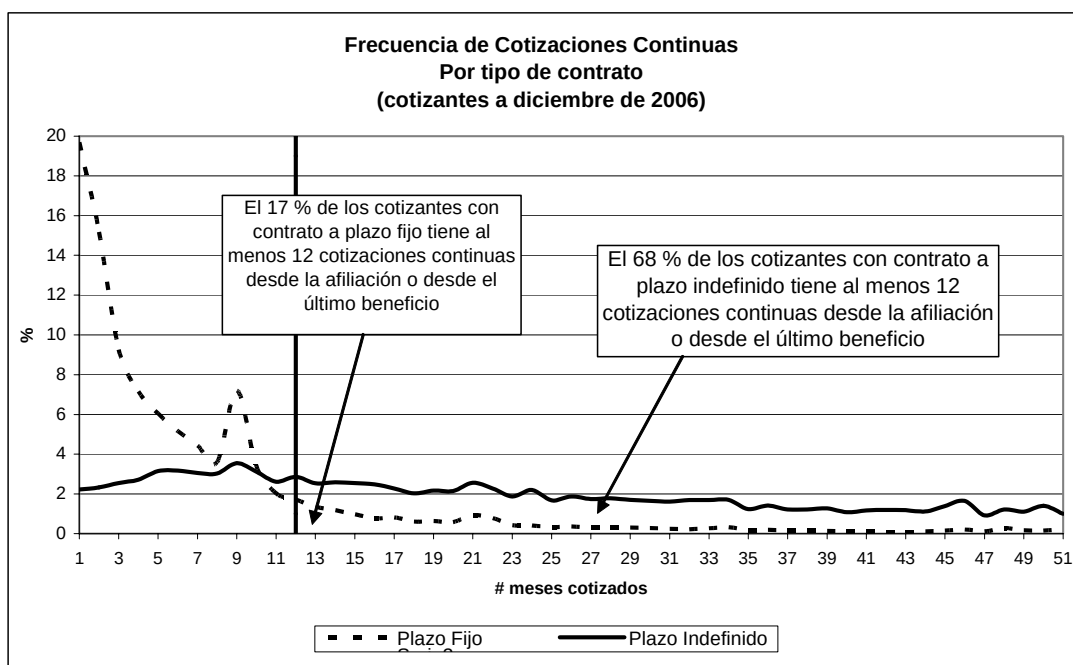
En este sentido se hace necesario revisar los actuales requisitos de acceso al FCS, en especial en lo que respecta al número de cotizaciones requeridas, sobretodo en el contexto de autorizar el acceso a este fondo a los trabajadores con contrato a plazo fijo, quienes, de acuerdo a la información recopilada en el Seguro de Cesantía presentan una duración de las relaciones laborales menor que aquellos trabajadores con contrato a plazo indefinido.

Las diferencias en el comportamiento laboral/previsional de los trabajadores con contrato a plazo fijo e indefinido quedan claramente evidenciadas en el siguiente gráfico, donde se observa la frecuencia del número cotizaciones continuas de los cotizantes del mes de Diciembre de 2006, según el tipo de contrato.¹⁴

A partir del gráfico puede observarse que mientras los trabajadores con contrato a plazo indefinido tienen una distribución de número de meses cotizados más bien homogéneamente distribuidas, para los trabajadores con contrato a plazo fijo la distribución está altamente concentrada en un número de cotizaciones continuas bajas. Alrededor del 50% de los trabajadores con este tipo de contrato tienen 4 o menos meses cotizados de manera continua, mientras que la mediana de la distribución de número de cotizaciones continuas para los cotizantes con contrato a plazo indefinido está alrededor de los 18 meses.

Las desigualdades entre los trabajadores dependiendo de su tipo de contrato se refleja también al observar que de los trabajadores con contrato a plazo fijo el 17% logra alcanzar 12 cotizaciones continuas, mientras que entre los con contrato a plazo indefinido este porcentaje es significativamente superior llegando a 68%.

¹⁴ Reyes (2005) y Fajnzylber y Reyes (2005) muestran una descripción de la duración de las relaciones laborales y las limitaciones de la información contenida en la Base de Datos del Seguro de Cesantía.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía

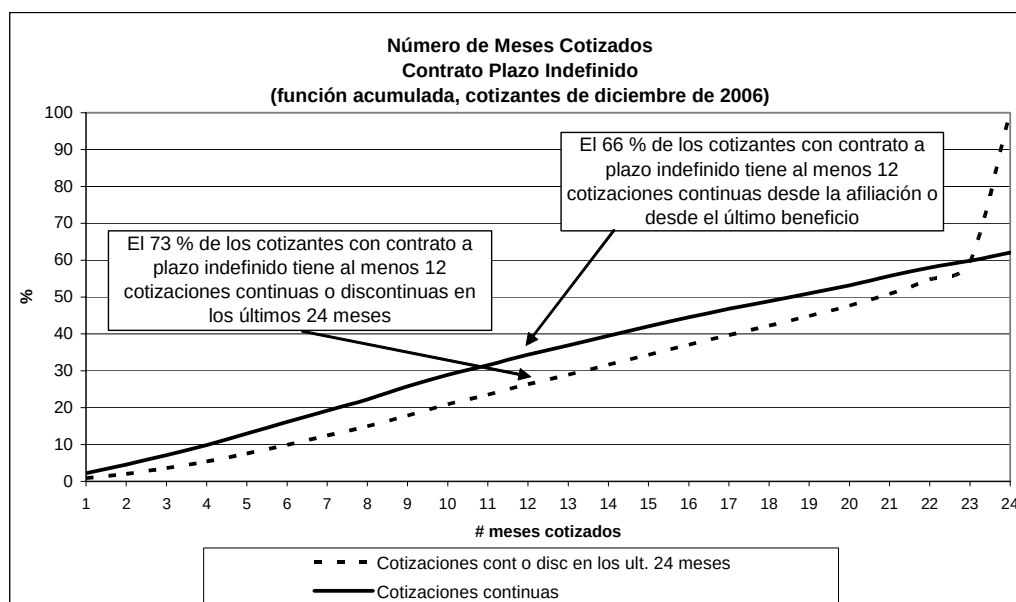
La discusión anterior nos lleva a realizar el ejercicio de calcular el número de cotizaciones que logran los cotizantes, pero considerando elementos que incorporen, potencialmente, mayor flexibilidad para lograr el cumplimiento de los requisitos. La Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía ha planteado la posibilidad de establecer el requisito de acceso al FCS en términos de un número de meses, continuo o discontinuo, en un período de tiempo determinado, por ejemplo, 12 cotizaciones en los últimos 24 meses. Es decir con esto se incorporaría más bien un requisito en términos de densidad de cotización, requisito ampliamente utilizado por países de la OECD.¹⁵

Los siguientes gráficos muestran las distribuciones acumuladas del número de cotizaciones continuas y para el número de cotizaciones discontinuas en los últimos 24 meses (es decir, período Enero 2005 a Diciembre 2006), separadas por tipo de contrato. El ejercicio, al igual que en el análisis anterior se realizó con los cotizantes de diciembre de 2006.

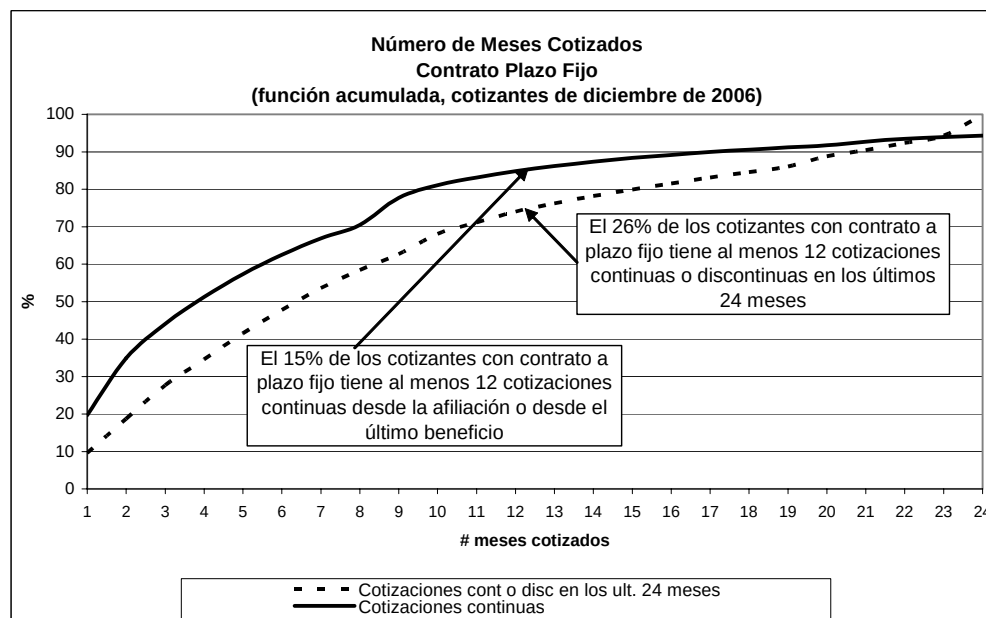
Puede observarse, como era de esperar, que considerar un requisito en términos de densidad de cotización es menos restrictivo que el requerir un número de cotizaciones continuas. En el caso de los cotizantes del mes de Diciembre de 2006 con contrato a plazo indefinido, el 66% tiene al menos 12 cotizaciones continuas contadas desde la afiliación o desde el último beneficio, mientras que el 73% alcanza a acumular 12 cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos 24 meses.

¹⁵ Para una revisión internacional de esquemas de seguros de cesantía ver Velásquez (2003).

La brecha anteriormente observada es aún mayor entre los trabajadores con contrato a plazo fijo. El 15% de los cotizantes del mes de Diciembre de 2006 con contrato a plazo fijo tiene al menos 12 cotizaciones continuas contadas desde la afiliación o desde el último beneficio, mientras que el 26% alcanza a acumular 12 cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos 24 meses.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía

Es decir, establecer la elegibilidad para el beneficio en término de número de meses cotizados en un período de tiempo definido deja una mayor flexibilidad en el acceso a los beneficios del Seguro de Cesantía y considera así de mejor forma la realidad laboral de los trabajadores a plazo fijo.

No obstante lo anterior, dada la duración de las relaciones laborales de los trabajadores a plazo fijo, aún cuando se les permita acceder al FCS con iguales condiciones que a los trabajadores con contrato a plazo indefinido, la probabilidad de acceder sería menor, puesto que, como se mostró, cualquier requisito que se imponga es más difícil de cumplir por parte de ese grupo. Aún así puede ser recomendable ser más restrictivo con los beneficios puesto que en el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo el evento de cesantía, en cuanto a su fecha de inicio, tiene un carácter más cierto. Este tipo de restricciones puede estar en la línea, por ejemplo, de limitar el número de veces a que se pueda acceder al FCS a un número menor al permitido para los trabajadores con contrato a plazo indefinido o bien pagar un menor número de meses de beneficio, por ejemplo dos o tres meses, en vez de cinco. En caso de que los beneficios sean menores para el caso de los trabajadores a plazo fijo, la tasa de cotización al FCS tendría que ser también menor.

4.2. Calidad del Beneficio: Monto de las Prestaciones

El diseño actual del Seguro de Cesantía entrega como beneficio total del evento de cesantía, la totalidad de los fondos acumulados en la CIC, no estableciendo así ninguna tasa de reemplazo como objetivo de la prestación, definida esta como el porcentaje que representa el beneficio sobre la remuneración imponible.

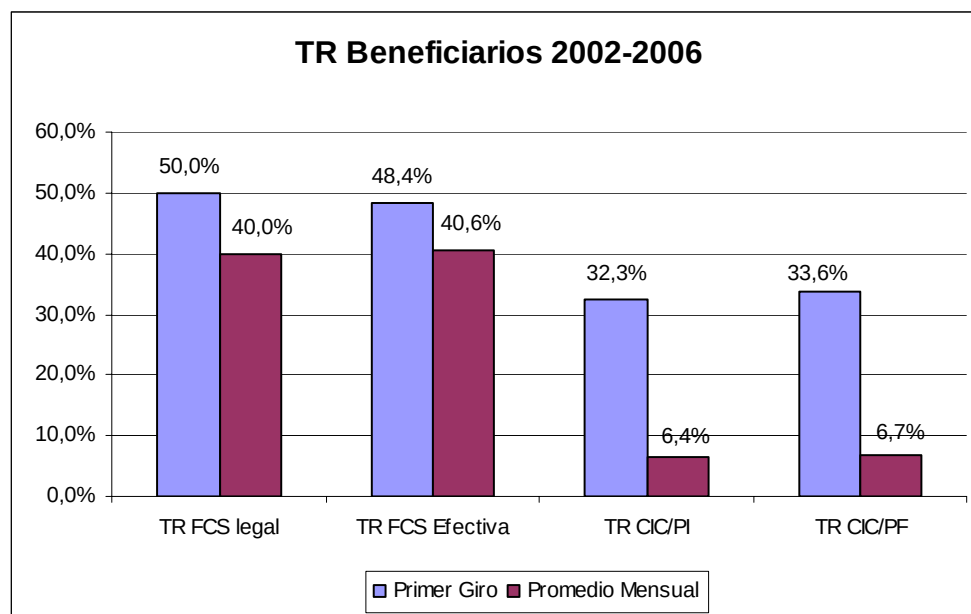
Las tasas de reemplazo efectivas que se han observado en estos casi cinco años de funcionamiento del Seguro de Cesantía han mostrado el bajo nivel de sustitución del ingreso laboral que otorga la prestación, cuando se trata de prestaciones financiadas con la CIC.

La tasa de reemplazo del primer giro de los afiliados que acceden al beneficio de Seguro de Cesantía financiado solamente por la CIC es de aproximadamente 33%, tanto para trabajadores con contrato a plazo fijo como entre aquellos con contrato a plazo indefinido. La tasa de reemplazo promedio mensual para los trabajadores que acceden a la CIC, si se considera un período de cinco meses semejante al período de beneficio otorgado por el Fondo de Cesantía Solidario, esta alrededor de 6,5%, tanto para los trabajadores a plazo fijo como indefinido.

Lo anterior muestra fuertes diferencias con las tasas de reemplazo otorgadas por las prestaciones financiadas con el FCS, siendo las tasas de reemplazo efectivas muy cercanas a las establecidas legalmente.¹⁶ Se ha observado que mientras la ley establece una tasa de reemplazo del primer giro para los beneficiarios de Fondo de Cesantía Solidario de 50%

¹⁶ Cabe señalar que este caso las tasas de reemplazo efectivas pueden diferir de la legalmente establecida, en la medida que el trabajador que opta por el FCS perciba un salario por encima de aquel que al aplicar los límites máximos de beneficio de dicho fondo, resulte en una tasa de reemplazo menor que la establecida por la ley.

(con topes de beneficio mínimo y máximo), la tasa de reemplazo efectiva de estos beneficios es muy cercana a dicha cifra.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía

Por otro lado es importante analizar la calidad del beneficio a través de la comparación de la tasa de reemplazo efectiva del sistema con los estándares internacionales recomendado por Organismos Internacionales como la OIT. Respecto a esto último se puede mencionar que la OIT recomienda en su Convención N° 168 Sobre Promoción del Empleo y Protección al Desempleo, una tasa de reemplazo de 50%. La normativa actual, en el caso de los beneficios financiados con Fondo de Cesantía Solidario, establece una tasa de reemplazo promedio en los cinco meses de beneficios de 40%.

Otra forma de examinar la calidad del beneficio otorgado es a través del mismo ejercicio realizado en la sección anterior donde se analizó la cobertura potencial al Seguro de Cesantía de los cotizantes de Diciembre de 2007, pero observando además la tasa de reemplazo que estos grupos obtendrían. Aquellos con contrato a plazo fijo o por obra alcanzarían una tasa de reemplazo promedio, ponderado según el tipo de beneficio, de 6,4%, mientras que esta medida para aquellos con contrato a plazo indefinido sería de 23%.

Tasa de Reemplazo Potencial: cotizantes a diciembre de 2006

Derecho Potencial	Plazo Indefinido		Plazo Fijo	
	%	Tasa de Reemplazo	%	Tasa de Reemplazo
FCS	45,3%	40%	0,0%	0%
CIC	33,0%	13,55%	61,1%	10,51%
sin derecho	21,7%	0	38,9%	0%
TR promedio ponderado		23%		6,43%

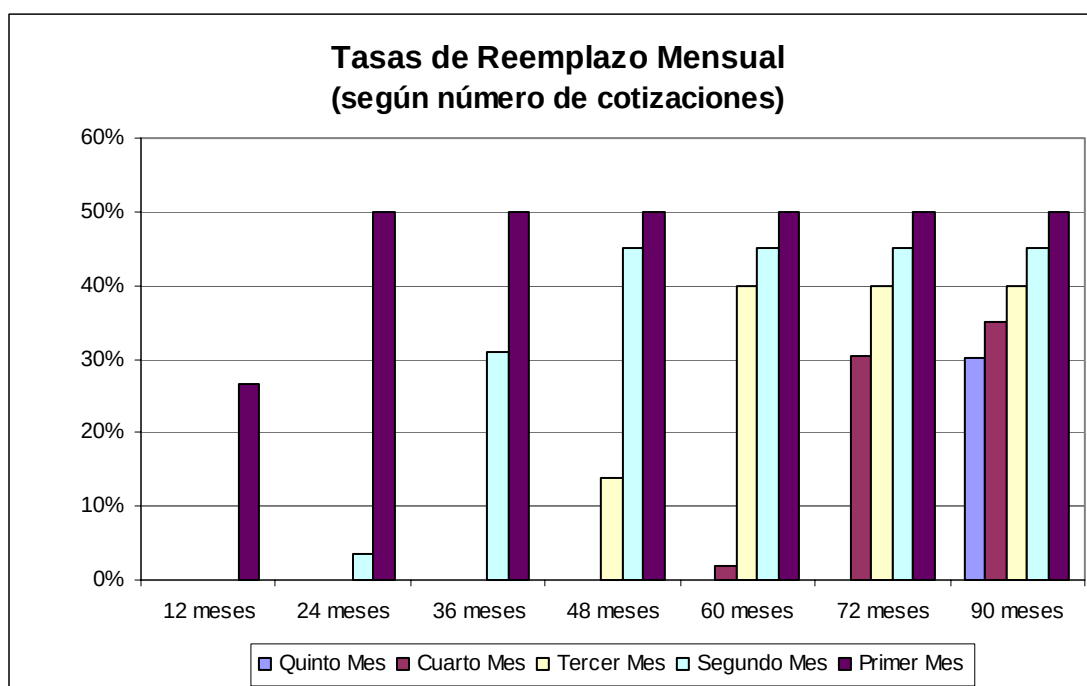
Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía

Las diferencias reportadas entre estos grupos de trabajadores son atribuibles principalmente a la menor tasa de reemplazo a la que acceden los trabajadores a plazo fijo al utilizar los recursos en sus cuentas individuales por cesantía y también al no contar con el acceso al FCS.

Un aspecto importante a considerar para dimensionar una de las causas del bajo nivel de acumulación en las CIC, y por lo tanto del bajo nivel de beneficio que el sistema otorga es el bajo nivel de cotización que se realiza al sistema.

El siguiente gráfico muestra el nivel de beneficios, en términos de tasa de reemplazo, autofinanciado por los recursos acumulados en la CIC, según el número de meses cotizados. El ejercicio asume un aporte total a la cuenta individual de 2,2% de la remuneración imponible, con una rentabilidad real de los fondos de cesantía de 2% anual.

Después de 12 meses de cotizaciones los recursos en la cuenta individual financian un pago con una tasa de reemplazo de 27%, al cumplir 24 meses de cotizaciones se financiaría un primer pago con una tasa de reemplazo de 50% y un segundo pago de 4%. Sólo a los 86 meses de cotizaciones, el saldo en la cuenta individual sería suficiente para solventar cinco meses de beneficios con tasas de reemplazo iguales aquellas establecidas para el FCS (50%, 45%, ..., 30%). Es decir, para que un trabajador que no accede al FCS pueda acceder a beneficios similares otorgados por este fondo deberá de haber cotizado un poco más de siete años.



Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Seguro de Cesantía

Otro aspecto importante de discutir respecto a la calidad del beneficio otorgado es la pertinencia de la duración de la prestación en relación a la duración del desempleo. Desafortunadamente, la información contenida en la Base de Datos del Seguro de Cesantía

no permite calcular duración del desempleo de los afiliados por cuanto en ella sólo se registran cotizaciones al Seguro. La ausencia de cotizaciones al Seguro de Cesantía no significa necesariamente que el trabajador esté cesante, éste puede estar trabajando en un sector no cubierto por el seguro como ser trabajador por cuenta propia, del sector público, del sector informal, estar efectivamente cesante o bien haberse retirado de la fuerza de trabajo y estar inactivo.

Por lo tanto, la discusión respecto a la pertinencia de la duración de la prestación del Seguro de Cesantía en relación a la duración del desempleo se centrará en lo señalado por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía: a medida que la tasa de desempleo es mayor, mayor será el tiempo que demore un trabajador desempleado en encontrar un nuevo empleo.

El diseño actual del Seguro de Desempleo no considera dicho elemento y establece un máximo de 5 meses de beneficio, en el caso de trabajadores a plazo indefinido y en un giro para trabajadores a plazo fijo. En el caso de los trabajadores a plazo indefinido que acceden al FCS se les garantiza, mientras se encuentren cesantes, 5 meses de pago de beneficio, con tasa de reemplazo decreciente,¹⁷ mientras que entre aquellos que acceden a la CIC, el número de pagos será igual al número de años cotizados desde la afiliación o desde el último beneficio y hasta que se agoten los fondos en la CIC.

Si bien el diseño actual de pagos del Seguro de Cesantía contiene un ajuste implícito del número de meses que dure el beneficio, determinado por la duración efectiva de desempleo, se estima que este ajuste debiera ser más explícito, y ser de carácter mas global, que relacione el número de pagos del FCS con la tasa nacional de desempleo, recomendación realizada por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía¹⁸.

Otro elemento interesante de notar es que los pagos del FCS están sujetos a montos máximos y mínimos. El objeto de estos límites superior e inferior es establecer un sistema de auto-selección de beneficiarios que centre los beneficios del Fondo en aquella población de menores salarios. Este objetivo ha sido logrado, así lo muestra la cercanía de la tasa de reemplazo efectiva obtenida por los beneficiarios del FCS y el 40% legalmente establecido. Es decir, aquellos que finalmente han sido beneficiarios del FCS han estado dentro de los rangos de salarios para los cuales estuvo pensado.¹⁹

El reajuste de estos límites superiores e inferiores es realizado anualmente (Febrero de cada año) según la variación del IPC de los últimos 12 meses. En la práctica este reajuste ha implicado una pérdida de alrededor de 14%, en términos reales, de estos valores máximos y mínimos, en comparación con el aumento de los salarios reales desde el período de inicio del Seguro.

¹⁷ Diversos autores discuten las bondades de ofrecer beneficios decrecientes en el tiempo para así incentivar la búsqueda de un nuevo empleo; véase, por ejemplo, Berstein (2006), Beyer (2000), Coloma (2000), y Mizala y otros (1998).

¹⁸ Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (Anexo 1).

¹⁹ Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (Anexo 1).

Por último, en lo que respecta a calidad de los beneficios, la ley actual establece que en los casos en que los pagos realizados con cargo al FCS en un mes determinado superen el 20% del saldo de dicho fondo, los beneficios deberán ser reducidos de tal forma que no se supere dicho porcentaje. Lo anterior se traduce que en momentos de mayor requerimiento de protección social para los trabajadores cesantes, es decir, situaciones en que se presente una alta demanda del FCS, se estaría respondiendo con disminución de los beneficios.

Considerando lo anterior y a la luz de avanzar en el objetivo de establecer un adecuado sistema de protección social al trabajador cesante, es que debiera reconsiderarse este mecanismo, estableciendo en conjunto, medidas de adecuada provisión de recursos en el FCS que permita el financiamiento de los beneficios especialmente en los momentos de crisis de aumento de desempleo y uso de dichos recursos.

4.3. Inversiones de los Fondos de Cesantía

La Ley del Seguro de Cesantía autorizó la inversión del Fondo de Cesantía y FCS en los mismos instrumentos autorizados para los fondos tipo E del sistema de pensiones.

Si bien esta restricción estuvo motivada por el ánimo de resguardar el valor de los Fondos, después de casi cinco años de funcionamiento del Seguro la evaluación en esta materia apunta a que dicho objetivo puede ser igualmente resguardado por la vía de permitir que la cartera de inversión sea más eficiente, en términos de balancear de una forma más adecuada la combinación entre volatilidad y el rendimiento esperado.

Adicionalmente, no es claro que sea deseable que las inversiones de los Fondos de Cesantía estén sujetas a las mismas restricciones que rigen para las inversiones de los Fondos de Pensiones Tipo E, u otro tipo de Fondo de Pensiones, por cuanto la naturaleza de los objetivos de inversión de ambas es distinta en términos de la duración esperada de los beneficios. En este sentido, es perfectamente esperable que las estrategias y en definitiva las carteras de inversión seleccionadas presenten diferencias significativas.²⁰ El mismo argumento puede ser extendido a la definición de la cartera de referencia, que sirve de guía a las inversiones de los Fondos de Cesantía, actualmente asociada al desempeño que exhiban los Fondos de Pensiones Tipo E.

Asimismo, en relación al esquema de incentivo basado en la cartera referencial, existen razones que apuntan a la inconveniencia del periodo considerado actualmente para evaluar el desempeño de la Sociedad Administradora (36 meses). Lo anterior, debido a lo importante del componente pre-determinado en el cálculo de las rentabilidades involucradas. Esto es, la pérdida de motivación a superar el rendimiento de la cartera de referencia cuando los 36 meses anteriores han sido en extremo favorables o desfavorables.²¹

²⁰ Véase, por ejemplo, Engel (2005), Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2004-2006).

²¹ Véase, por ejemplo, Castañeda (2006).

Una posibilidad para facilitar el natural proceso de ajustes requeridos en materias de inversiones está dado por el enfoque adoptado en el proyecto de ley que perfecciona el sistema de pensiones, actualmente discutido en el Congreso Nacional, que establece una mayor flexibilidad por la vía de introducir la figura del Régimen de Inversión, y crear la institucionalidad del Consejo Técnico de Inversiones, constituido por expertos, que tienen la tarea de sugerir límites de inversión. Este enfoque bien podría ser imitado para el caso del Seguro de Cesantía, mejorando de paso la institucionalidad existente para fijar la cartera de referencia.

4.4. Otros Beneficios

Considerando que una adecuada protección social al trabajador cesante no sólo involucra el apoyo monetario que éste reciba durante el período de cesantía, sino que también debiera constar de otros elementos que lo apoyen en esta etapa, es que se ha evaluado la pertinencia de los actuales beneficios otorgados en el ámbito de la salud, la capacitación, la asignación familiar y la intermediación laboral.

Respecto a la asignación familiar, que en la actualidad reciben los beneficiarios del FCS de remuneraciones más bajas, se estima que este mecanismo es una adecuada forma de hacerse cargo de las diferentes necesidades de ingreso que tiene un desempleado con distinto tamaño de su familia, elemento resaltado en el último reporte de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía. Este beneficio en la actualidad no es extensivo a todos los beneficiarios del Seguro de Cesantía, aspecto que se estima podría ser reconsiderado, haciéndose así cargo de las diferentes estructuras familiares de la población chilena.

En lo relativo al beneficio de salud, la actual cobertura de FONASA para el trabajador y su familia establecida mientras permanezca percibiendo el beneficio monetario del Seguro, debiera ser reformulada por cuanto se ha observado que en la mayoría de los casos el beneficio de aquellos trabajadores que sólo acceden a su CIC sólo perdura por un mes con lo cual la protección a la salud de este grupo no está siendo efectiva.

Por último, en lo relativo a la intermediación laboral y capacitación, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía ha sugerido en cada uno de sus reportes anuales que el apoyo entregado a los trabajadores cesantes que tiendan a mejorar la reinserción laboral debe ser mejorado.²² Dicho diagnóstico es plenamente compartido, es por esto que se requiere la focalización de herramientas de reinserción laboral existente y otras nuevas en trabajadores más vulnerables que precisen de un mayor y mejor apoyo.

Los datos recogidos por SENCE sobre la labor de intermediación realizada por la Oficinas Municipales de Intermediación Laboral señalan que del total de vacantes de empleo disponibles entre un 55% a un 67% de ellas han sido llenadas por las OMIL cada año desde el año 2000 en adelante. Esto podría ser un indicador de que persisten importantes inconsistencias entre el perfil de trabajadores que se inscriben en las OMIL y las vacantes de empleo que son ofrecidas por estas oficinas, así como también, puede ser el reflejo de algunas falencias en las competencias de las OMIL en el trabajo de

²² Otros autores, entre ellos, Engel (2005) han argumentado en el mismo sentido.

intermediación laboral. Por otra parte se desconoce la calidad de este tipo de reinserción laboral, por cuanto se carece de un seguimiento posterior al inicio de la nueva relación laboral.

Existe aproximadamente 2,2 trabajadores inscritos en las OMIL por cada vacante de empleo registrada en dichas oficinas y la tasa de colocación es alrededor del 30%, lo que significa que aproximadamente un tercio de los trabajadores que asisten a la OMIL a inscribirse son efectivamente colocados por estas oficinas. Por lo tanto, es posible afirmar que existe espacio para mejoras en este ámbito de las políticas activas del mercado laboral.

Resultados Gestión de Intermediación Laboral OMIL a nivel nacional

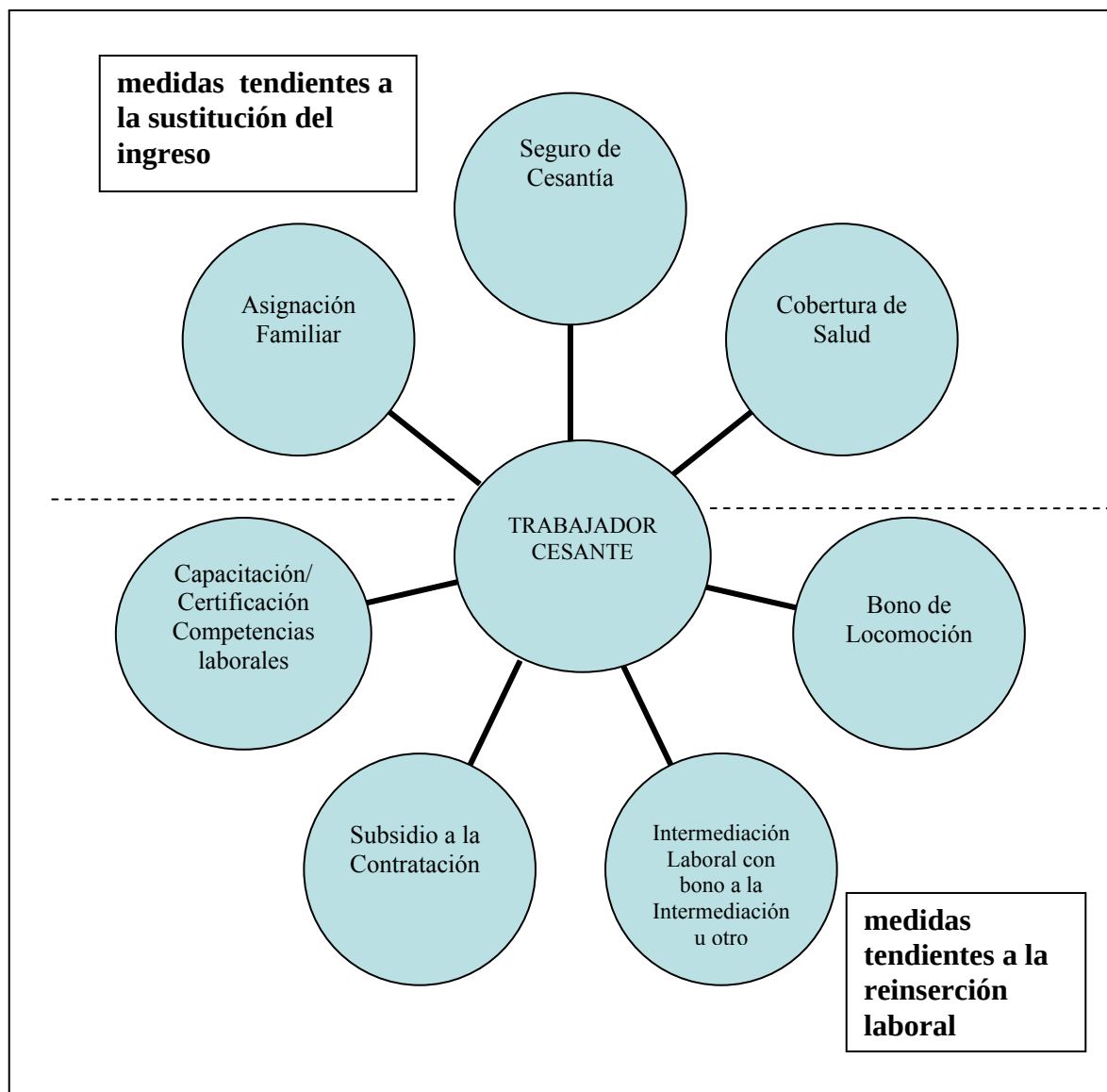
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trabajadores inscritos	233.506	458.352	369.797	328.483	273.507	299.214
Vacantes de empleo	107.714	183.628	164.941	140.057	125.326	172.849
Colocaciones	72.499	123.202	106.885	92.148	76.832	94.812
Colocaciones/vacantes	67%	67%	65%	66%	61%	55%
Trabajadores/vacantes	2,2	2,5	2,2	2,3	2,2	1,7
Trabajadores/colocaciones	31%	27%	29%	28%	28%	32%

Fuente SENCE

Dado lo anterior, se considera recomendable avanzar en el logro de una mayor coordinación entre programas/beneficios gubernamentales existentes en el área de las políticas activas y pasivas de empleo, focalizando dichas herramientas en trabajadores cesantes más vulnerables. Esta instancia podría contribuir en coordinar, al menos, los siguiente programas/beneficios: (i) Seguro de Cesantía; (ii) capacitación; (iii) certificación de competencias; (iv) bono a la intermediación, iniciativa actualmente operando como programa piloto en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; (v) creación de bono locomoción para la búsqueda de Empleo;²³ (vi) cobertura de salud por el tiempo que dure el beneficio de Seguro de Cesantía o por un mínimo de tres meses mientras permanezca cesante; (vii) asignación Familiar; y (viii) intermediación laboral.

²³ De acuerdo a estudio de “focus group” realizado por la SAEP se identificó que entre los trabajadores cesantes un gasto importante a solventar es el costo de locomoción para poder asistir a entrevistas de trabajo o a la búsqueda de empleo.

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL AL TRABAJADOR CESANTE



Para el desarrollo de lo anterior debe evaluarse las necesidades de cambios institucionales que aseguren resultados efectivos en el ámbito de la colocación laboral, entendiendo en esto también el logro de la reinserción laboral en trabajos de buena calidad, que respeten los derechos y obligaciones laborales y de mayor una permanencia mínima que le otorgue al trabajador algún beneficio en su carrera laboral.

La experiencia desarrollada en la implementación del Sistema Chile Solidario podría ser un buen referente a imitar, en el sentido del buen logro de coordinación y focalización de programas/beneficios gubernamentales que ha involucrado el desarrollo del Sistema Chile Solidario. De igual forma, también sería interesante considerar como un referente la institucionalidad establecida para el funcionamiento de Chile Solidario, en el cual es el Ministerio de Planificación es el organismo encargado de la administración,

coordinación, supervisión y evaluación del Sistema Chile Solidario, siendo el Fondo de Solidaridad (FOSIS), la institución encargada de la ejecución del Programa Puente, pilar principal del Sistema Chile Solidario. En el caso del sistema de protección al trabajador cesante sería el Ministerio del Trabajo y Previsión Social el encargado de la instancia coordinadora, y la ejecución de los programas podría ser encargada al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

5. Un Modelo para la Evaluación del Seguro de Cesantía y sus Potenciales Modificaciones

5.1. Proyección del Seguro de Cesantía

Los resultados presentados en las secciones anteriores corresponden a antecedentes reales de los primeros años de funcionamiento del Seguro de Cesantía. Por tratarse de un sistema relativamente joven, es importante además proyectar como se espera que el sistema evolucione en los próximos años. Para este efecto, y apoyándose en los estudios actuariales contratados por AFC Chile en 2004 y 2005,²⁴ la SAFP ha desarrollado su propio Modelo de Proyección del Seguro de Cesantía, el cual combina un modelo actuarial tradicional con un modelo basado en microdatos provenientes de las historias previsionales de una muestra de afiliados al sistema de AFP.²⁵ En esta sección, se presentan los resultados de este modelo en materia de cobertura del sistema, tasas de reemplazo y evolución del FCS.

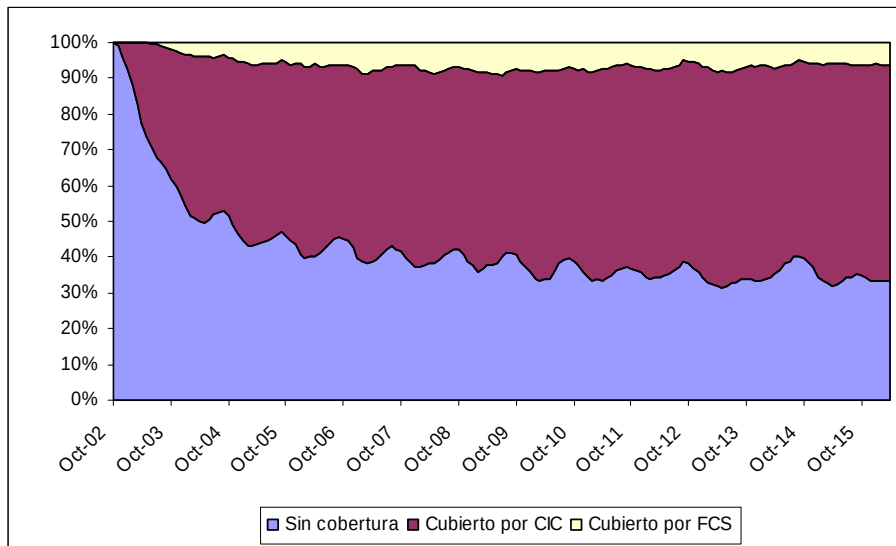
5.1.1. Cobertura Potencial ante Eventos de Cesantía

El tipo de cobertura provista por el seguro ante eventos de cesantía está fuertemente determinada por los requisitos de acceso a los beneficios. La figura siguiente muestra una estimación (basada en el modelo de microdatos) de la situación actual y futura de la cobertura potencial provista ante eventos de cesantía, en cuanto al tipo de beneficios a que tendrían derecho los afiliados que queden desempleados. La gráfica muestra que a medida que madura el sistema, el porcentaje de afiliados sin cobertura tendería a decrecer desde cerca de un 43% en agosto 2007 hasta cerca de un 35% en septiembre 2015. Dicho aumento de cobertura, sin embargo, provendría fundamentalmente de una expansión de la cobertura a través de los propios fondos del afiliado, los cuales, como se verá más adelante, tienden a entregar tasas de reemplazo relativamente bajas. Por último, se proyecta que la escasa protección que brinda el FCS (cerca del 6% de los individuos que pierden empleo) no presentará mejoras significativas en los próximos años.

²⁴ Para mayores detalles ver Johnson y otros (2004) y Bravo y otros (2005).

²⁵ Una breve descripción del modelo de proyección se presenta en anexo 3 de este documento.

Cobertura potencial ante eventos de cesantía, 2002-2015



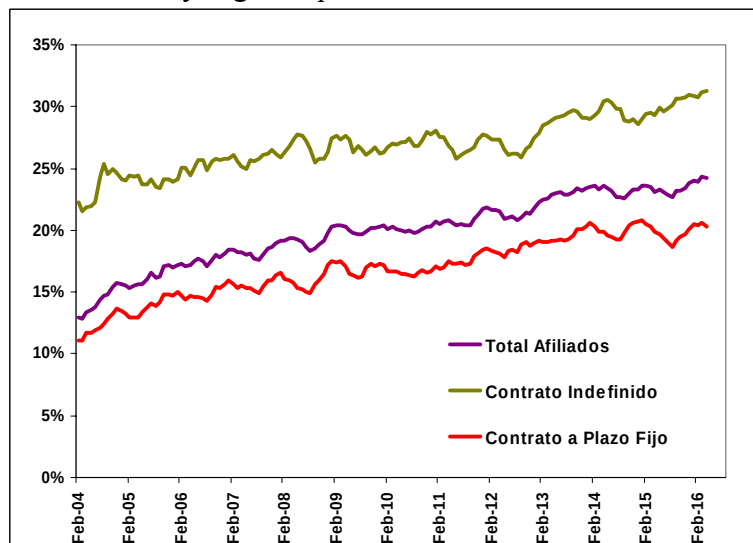
Fuente: Modelo de microdatos, SAFP.

5.1.2. Tasas de Reemplazo

El gráfico anterior permite apreciar el tipo de cobertura a que tendrían acceso los individuos en caso de quedar cesantes. La calidad de dicha cobertura es presentada en el siguiente gráfico, mediante la medida de tasa de reemplazo calculada como la razón entre el monto del beneficio y el salario del trabajador. Se observa la tendencia creciente de la tasa de reemplazo para los beneficiarios del seguro, no obstante, ésta no supera el 25% en todo el período de análisis. La tasa de reemplazo difiere por contrato, siendo un 17% y 27% para plazo fijo e indefinido, respectivamente. La diferencia refleja las mejores tasas de reemplazo que se obtienen vía FCS que utilizando la cuenta individual de cesantía.

Tasa de Reemplazo Promedio en Eventos de Cesantía

Total Afiliados Cubiertos y según Tipo de Contrato al Momento de Cesar de Cotizar

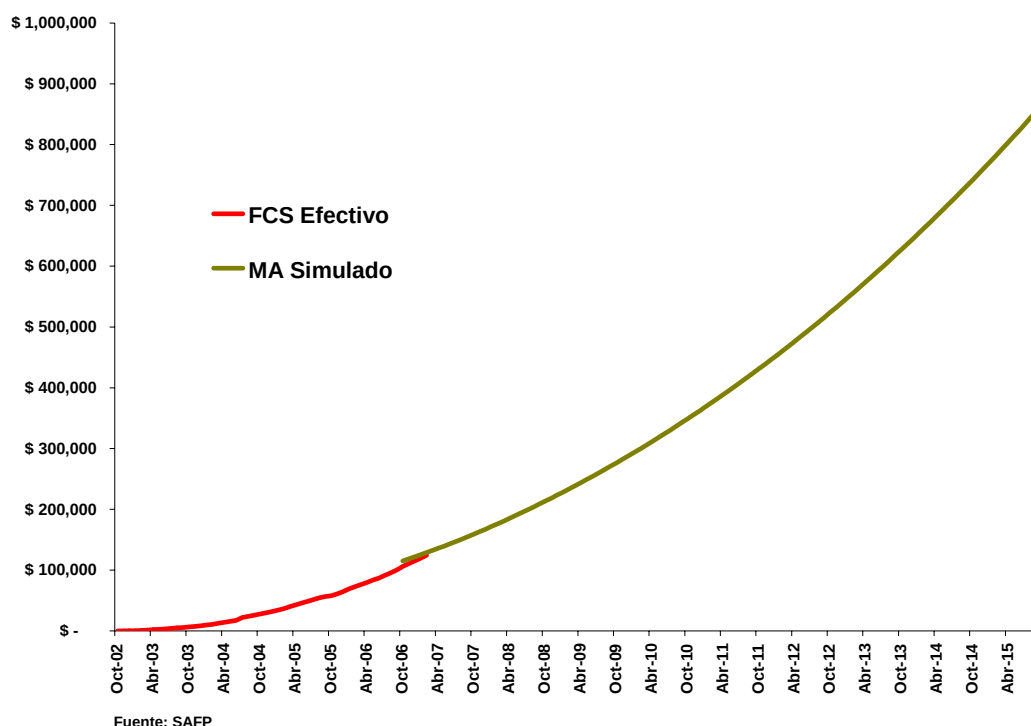


Fuente: Modelo de Microdatos, SAFP.

5.1.3. Sustentabilidad del Fondo de Cesantía Solidario

La proyección del FCS que genera el modelo actuarial revela un crecimiento sostenido en el valor del fondo, desde \$155.000 millones a septiembre 2007 hasta cerca de \$900.000 millones a septiembre 2015. Sin embargo, el número de beneficiarios en la simulación permanece relativamente constante, con un aumento de un 4% anual en los 9 años de proyección. Esta situación confirma que un número limitado de individuos podrá beneficiarse del FCS.

Valor proyectado del FCS 2002-2015
(Millones de pesos de octubre 2006)



5.2. Potenciales Perfeccionamientos

En esta sección se evalúa, a modo de ejemplo, el impacto de realizar algunas de las modificaciones que atiendan a los desafíos referidos en el capítulo anterior, las que apuntan principalmente a mejorar la cobertura y calidad de los beneficios del Seguro de Cesantía, pero resguardando la sustentabilidad fiscal del FCS. En particular, la evaluación es realizada midiendo los efectos en términos de sostenibilidad del Fondo, cobertura y tasas de reemplazo. Los potenciales cambios evaluados se refieren principalmente a:

- i. Dar acceso al FCS a los trabajadores con contrato a plazo fijo; con la alternativa de que este grupo de trabajadores reciba dos o tres meses de beneficio y aporte una tasa

- menor al Fondo. (Se presentan resultados para el caso de tres meses a modo de ejemplo)
- ii. Flexibilizar las condiciones de acceso al FCS, modificando el actual requisito de 12 cotizaciones continuas por un requisito de densidad mínima (al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses), tanto trabajadores con contrato a plazo fijo como para plazo indefinidos; con la alternativa de que las últimas tres cotizaciones sean continuas.
 - iii. Para el acceso a la CIC se requieren 8 y 12 cotizaciones continuas o discontinuas, para los trabajadores con contrato a plazo fijo e indefinido, respectivamente;
 - iv. Modificar la estructura de aportes a las CIC y al FCS;
 - v. Reajustar por una vez los valores mínimos y máximos de las prestaciones otorgadas por el FCS.
 - vi. Otorgar en escenarios de alto desempleo dos giros adicionales a los beneficiarios del FCS.

Adicionalmente, en esta sección se muestran los resultados de ejercicios de simulación respecto a la incorporación de instrumentos de renta variable a la cartera de inversión de los fondos de cesantía.

Para la realización de estas evaluaciones, se utilizó el Modelo de Proyección del Seguro de Cesantía desarrollado por la Superintendencia de AFP.²⁶

Se consideraron la evaluación de dos escenarios: el primero de ellos simula la evolución del FCS con los requisitos de acceso actualmente vigentes. El siguiente escenario permite el acceso a los cotizantes con contrato a plazo fijo al FCS, los requisitos de acceso se fijan en 12 cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos 24 meses o desde la fecha del último beneficio, tanto para trabajadores con contrato indefinido como a plazo fijo, además incorpora que las últimas tres cotizaciones sean continuas. Los escenarios se diferencian también por el aporte que efectúan los cotizantes a las distintas cuentas de cesantía. En la segunda simulación se asume el aporte de los trabajadores con contrato a plazo fijo de 2,4% a la CIC y 0,6%²⁷ al FCS, mientras que los con contrato a plazo indefinido aportan de la misma forma que en la actualidad. La siguiente tabla resume estos supuestos.²⁸

²⁶ Ver anexo 3 para una descripción del modelo.

²⁷ Se establece un aporte al FCS menor para los trabajadores a plazo fijo por cuanto en el ejercicio se simula un beneficio con duración de tres meses, en vez de los cinco giros que reciben los trabajadores con contrato a plazo indefinido. El aporte de 0,6% al FCS es determinado al considerar las probabilidades de uso del beneficio de este grupo, buscando la prima que mas se acerque al equilibrio actuarial.

²⁸ En la construcción de los escenarios alternativos, se incluyó además la incorporación de tasas de reemplazo objetivo para los beneficios de la CIC (equivalentes a las del FCS), una restricción al uso del FCS de un máximo de 2 solicitudes cada 5 años. Además, a la entrada en vigencia de la reforma, se hace un ajuste extraordinario a los mínimos y máximos y desde ese momento estos aumentan a la misma tasa que los salarios reales en el modelo. En esta simulación no se incorpora el costo de otras posibles medidas a considerar como costo en capacitación, salud, asignación familiar, apoyo a la búsqueda de empleo, etc.

Escenarios de Simulación						
Escenarios	Tipo de Contrato	Aporte CIC	Aporte FCS	Cotizaciones para acceso a FCS	Pagos	Tasa de Reemplazo
Base/Actual	P.Fijo	3,0%	0,0%	no accede	0	no accede
	P.Indefinido	2,2%	0,8%	12 continuas	5	50%;45%;40%;35%;30%
Escenario	P.Fijo	2,4%	0,6%	12/24, 3 últimas	3	50%;45%;40%
Alternativo	P.Indefinido	2,2%	0,8%	continuas	5	50%;45%;40%;35%;30%

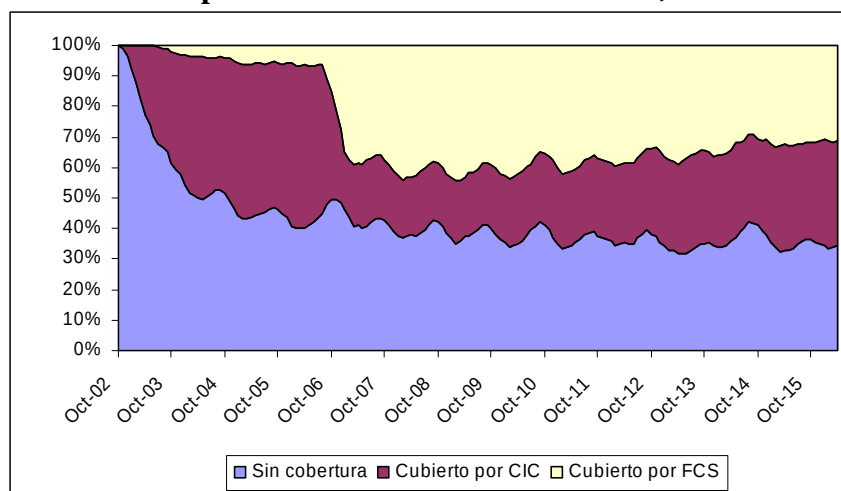
Todos los escenarios asumen uso de beneficio bajo supuestos "intermedios"

5.2.1. Cobertura

La principal motivación para introducir modificaciones al seguro consiste justamente en mejorar la protección de los afiliados ante eventos de cesantía. Como puede apreciarse en la siguiente figura (comparable con la figura de cobertura proyectada de la sección anterior), al permitir el acceso de los contrato a plazo fijo y disminuir los requisitos de acceso para acceder al FCS, se observa un aumento considerable de la cobertura lograda a través de este Fondo, alcanzando un 32% de los individuos que quedarían sin empleo en Septiembre 2015. Lo anterior debiera implicar, al mismo tiempo, un aumento en la calidad de los beneficios, puesto que las personas que recibían bajas tasas de reemplazo por que sólo calificaban para el beneficio financiado con sus cuentas individuales, con los cambios propuestos verán aumentadas estas tasas de reemplazo al acceder al FCS.

El impacto inicial en términos de cobertura del FCS se ve paulatinamente reducido debido a que los afiliados tenderán a acumular mayores saldos en sus cuentas individuales, superando en algunos casos el mínimo requerido para tener derecho al FCS (pues pueden autofinanciar los 5 pagos correspondientes).

Cobertura potencial ante eventos de cesantía, 2002-2015



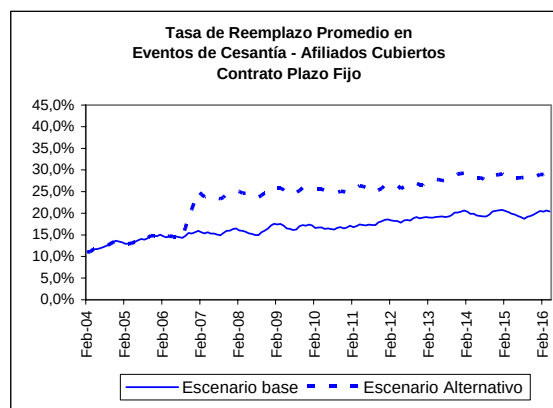
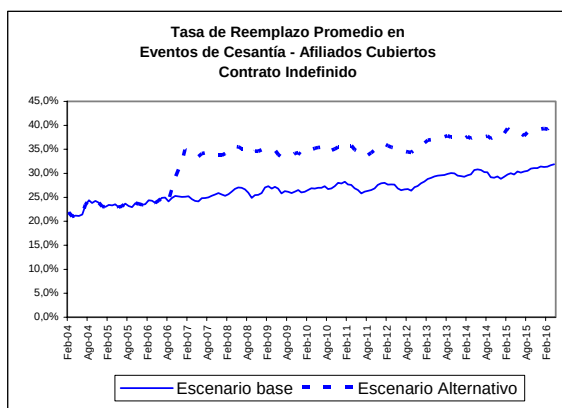
Fuente: Modelo de microdatos, SAFP.

5.2.2. Tasas de reemplazo

Los siguientes gráficos muestran el aumento en la calidad de la cobertura, medida ésta como la tasa de reemplazo en eventos de cesantía, bajo los escenarios base y modificado. Se presenta en forma separada el impacto para los afiliados con contratos

indefinidos de aquellos a plazo fijo, puesto que la medida debiera afectarlos en forma diferente. Para ambos grupos se observan mejoras en la tasa de reemplazo.

En el caso de los contratos a plazo fijo, la mejora es aún mayor debido a que accederían por primera vez a los beneficios con cargo al FCS. Sus tasas de reemplazo se mantendrían, sin embargo, a un nivel inferior a aquellos con contratos a plazo indefinido, debido a que los trabajadores a plazo fijo tienden a presentar menores tasas de densidad de aportes y, por lo tanto, menor propensión a tener derecho a los beneficios del Fondo Solidario.



Fuente: SAFP

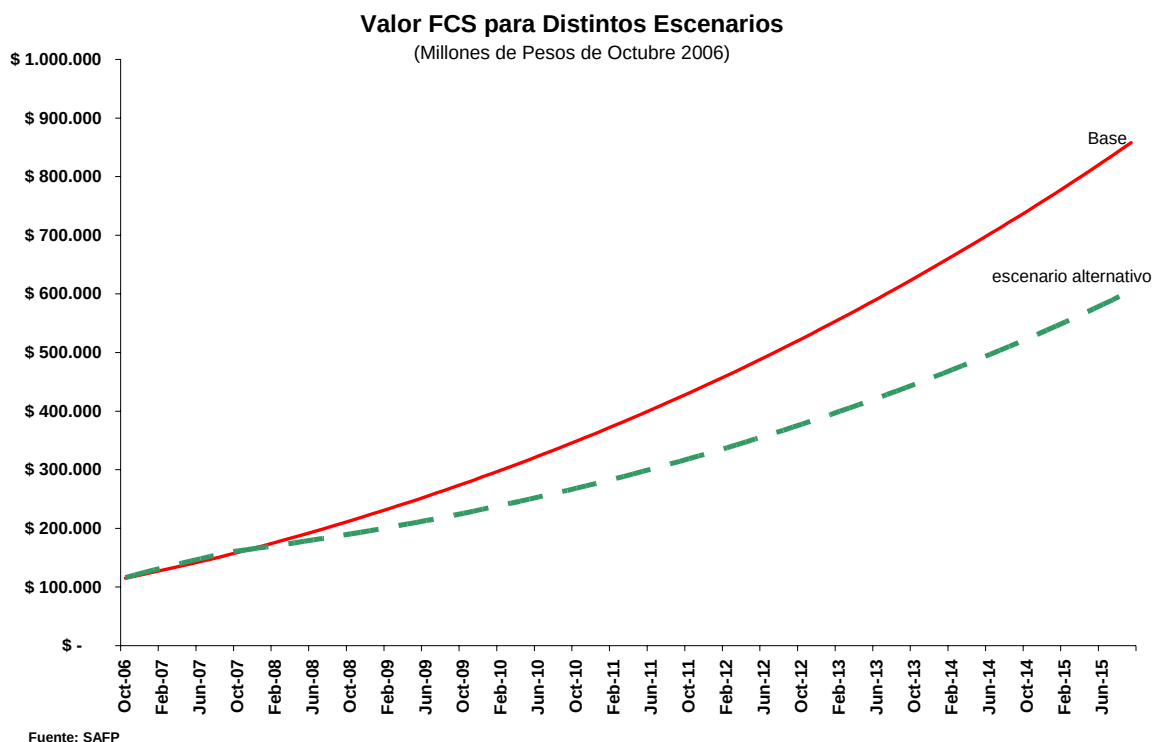
5.2.3. Sustentabilidad del FCS

Como se mostró en la sección anterior, bajo la actual normativa del Seguro de Cesantía, se proyecta que el FCS continúe en una senda creciente de acumulación de fondos. El establecimiento de medidas de flexibilización de los requisitos de acceso y la incorporación de los trabajadores con contrato a plazo fijo al FCS, podría adicionar un grado de vulnerabilidad a la sustentabilidad del este Fondo, especialmente en la etapa de transición del sistema y en escenarios de crisis de aumento del desempleo.²⁹

Dado lo anterior se hace elemental que las propuestas de perfeccionamiento del sistema sean acompañadas de una evaluación del impacto en la sustentabilidad del FCS, para así asegurar el financiamiento de las prestaciones en el futuro, incluso en escenarios de alto uso de este Fondo, debido a posibles cambios de comportamiento por parte de los afiliados en el uso de los beneficios así como por la ocurrencia de situaciones de crisis económica que aumenten el desempleo.

La siguiente figura muestra el valor del FCS el escenario base/actual y el ejemplo de modificación.

²⁹ Entendiendo la transición del sistema como aquella etapa en que aún no se han afiliado la totalidad de los trabajadores, en especial aquellos con contratos a plazo indefinido cuya duración de la relación laboral es mayor y que mantienen contratos vigentes desde antes de la entrada en vigencia del Seguro de Cesantía.



Por otra parte, el escenario con modificación muestra un importante grado de sustentabilidad, logrando la incorporación de los trabajadores con contrato a plazo fijo al FCS, otorgando tres meses de beneficio, y la flexibilización para el acceso de los indefinidos, manteniendo la tasa de cotización actual.

Como se ha mencionado, parte importante de la evolución reciente del FCS se origina en el alto porcentaje de afiliados que, o bien, no piden beneficios en circunstancias en que tendrían derecho, u optan por recibir las prestaciones del Seguro con cargo a sus propios fondos, rechazando la posibilidad de acceder al Fondo. Es posible cuantificar estos patrones de comportamiento para los individuos con contratos indefinidos (pues actualmente tienen derecho a este tipo de beneficios). Sin embargo, no es tan obvio predecir este comportamiento entre los trabajadores con contratos a plazo fijo.

Por ser lo anterior un parámetro de gran importancia en el proceso de proyección del Fondo, se optó por sensibilizar los resultados del segundo escenario ante distintos supuestos de comportamiento, denominados: optimista, intermedio y pesimista.

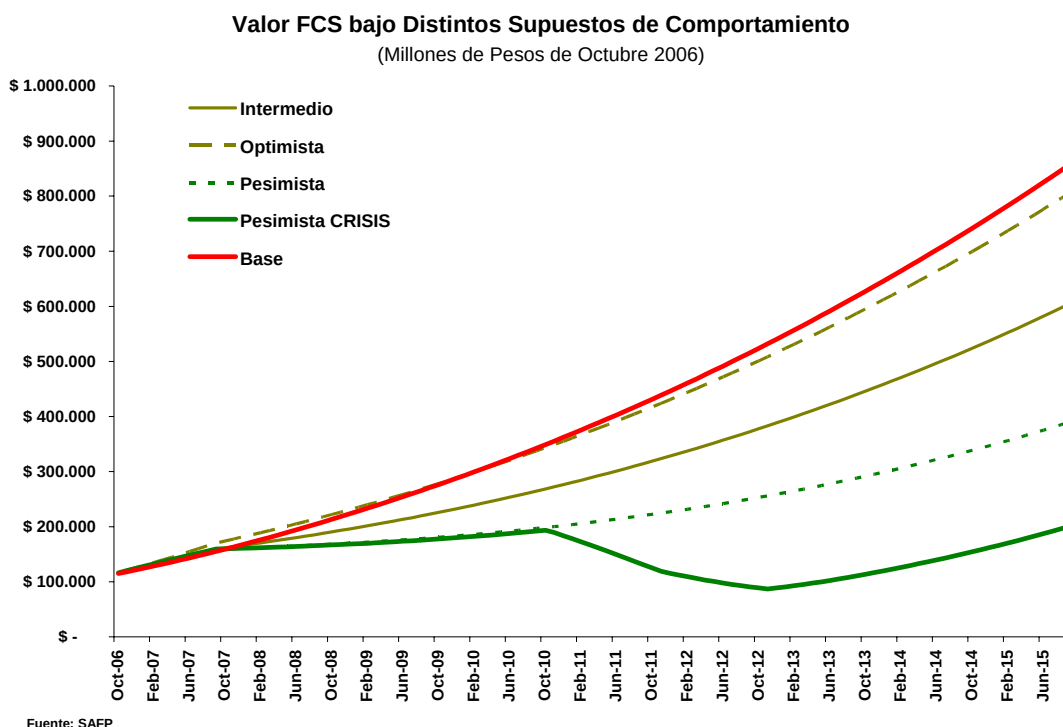
En el escenario optimista los individuos con contrato indefinido no modifican su patrón de comportamiento en cuanto a optar por el FCS o CIC, mientras se asume que los individuos con contrato a plazo fijo que deciden pedir beneficio siempre optarán por el FCS. En el escenario intermedio (bajo el cual se hicieron las estimaciones del gráfico anterior), tanto los afiliados con contrato indefinido como aquellos a plazo fijo que solicitan el beneficio optaran por el FCS. En el escenario pesimista, los cotizantes con contrato

indefinido siempre optan por el FCS, mientras los cotizantes con contrato a plazo fijo siempre piden beneficio y todos los que califican para FCS, optan por éste.

Además, se sometió al seguro de cesantía a una situación de estrés, simulando un escenario de crisis de desempleo que afectaría tanto el número de cotizantes al fondo, la fracción de ellos que quedarían sin empleo y la probabilidad de pedir beneficios del fondo en tal caso. La crisis, que comienza en agosto 2010 y termina en julio 2013, fue diseñada con características similares a la enfrentada en Chile en 1997.³⁰ Se supone además que durante el período de crisis se otorga en el caso del escenario alternativo dos pagos adicionales con cargo al FCS, para los trabajadores con contrato a plazo fijo corresponderá a un cuarto y quinto giro con tasas de reemplazo de 35% y 30% y para los trabajadores con contrato a plazo indefinido sería un sexto y séptimo giro con tasas de reemplazo equivalente a 25% y 20%.

Las siguientes figuras muestran la evolución del FCS ante los escenarios mencionados, incluyendo el escenario de crisis-pesimista. Como se observa, el FCS presenta siempre saldos positivos, que incluso bajo el supuesto de mayor requerimiento de beneficios (pesimista-crisis), se presenta con alta sustentabilidad. No obstante lo anterior, los niveles para cada año difieren sustancialmente, dependiendo de los supuestos de comportamiento que se realicen.

Escenario con Ejemplo de Modificación



³⁰ El supuesto de variación de cotizantes durante la crisis se basó en Bravo y otros (2005).

Dado lo anterior, es importante hacer la distinción entre tener un saldo positivo en el FCS y que este sea sustentable. Lo primero no implica necesariamente lo segundo. Entenderemos por un FCS sustentable cuando el saldo acumulado en un momento dado del tiempo sea capaz de financiar una crisis de aumento de desempleo, sin llegar a un saldo que ponga en riesgo el pago de los beneficios.

Por lo tanto, se estima que si bien se deben incorporar a los trabajadores con contrato a plazo fijo al fondo de cesantía solidario, se deben tomar resguardos en su acceso, por ejemplo por la vía de que las últimas tres cotizaciones sean continuas y/o entregarles tres meses de prestaciones a este grupo.

5.3. Inversiones de los Fondos de Cesantía

Lo anteriormente expuesto, en conjunto con las observaciones señaladas en la sección 4.3, ha motivado el estudio de posibles perfeccionamientos al régimen de inversiones del Seguro de Cesantía. Una de las conclusiones destacadas de los estudios realizados a la fecha apunta a la conveniencia de separar la administración de los recursos correspondientes a las CIC, de la del FCS.³¹ Esto, en atención a lo disímil de los objetivos de inversión de cada uno. En particular, los objetivos de inversión de las CIC debiesen estar orientados a suplir la pérdida de ingreso laboral ante la ocurrencia de un hecho idiosincrásico, como es la ocurrencia de un evento de desempleo a nivel individual, mientras que los objetivos de inversión del FCS debiesen estar más orientados a suplir la pérdida de ingresos frente a episodios de desempleo que posean un alto componente sistemático.

El análisis realizado en materias financieras ha estado centrado en dos componentes: (1) la actual estructura de límites de inversión y (2) la composición de la cartera de referencia que, por medio del esquema de premios y castigos establecido en la ley, guía las decisiones de inversión de la Sociedad Administradora.

En lo que dice relación con la estructura de límites de inversión vigente, la prohibición de invertir en instrumentos de renta variable (acciones, cuotas de fondos mutuos o índices representativos de activos de renta variable, etc.) que pesa sobre los Fondos de Cesantía aparece como indeseable, al ser ésta contrastada con los objetivos de inversión que deberían guiar la estrategia de inversión de los fondos de cesantía, en especial, en el caso del FCS. Esta conclusión fue alcanzada tras la realización de un ejercicio de simulación que a continuación se describe.³²

El ejercicio mencionado consistió en utilizar historias reales de aportes al sistema de pensiones para simular la evolución del seguro de cesantía como si este hubiese sido creado en 1988.³³ Esto nos permite evaluar el funcionamiento del seguro bajo una perspectiva de

³¹ Véase, por ejemplo, Walker (2007) y Castañeda y Fajnzylber (2007).

³² Para una discusión más en extenso de las motivaciones y consideraciones del caso véase Castañeda y Fajnzylber (2007).

³³ Una breve descripción de este modelo, basado en micro-datos del sistema de pensiones, se encuentra en el Anexo 3. Mayores detalles sobre Para mayores detalles, ver Fajnzylber y Poblete (2007).

mediano plazo. Posteriormente, se simularon los retornos de distintas estrategias *pasivas* de inversión de donde se obtuvo la distribución de beneficios resultante para el individuo *mediano* de la población, de acuerdo a las reglas de beneficio del escenario 2, mencionado en la sección 5.1.³⁴ Para efectos de resaltar el impacto potencial de incluir renta variable en los fondos de cesantía, se consideraron tres estrategias pasivas: un portafolio compuesto únicamente por instrumentos de renta fija de corto plazo, un portafolio que incluye un 5% de inversión en renta variable y otro en donde se invierte un 10% en renta variable.

Los retornos de cada estrategia pasiva de inversión considerada fueron obtenidos ajustando una distribución normal a los retornos históricos 2001-2006 ocurridos en periodos de alta y baja actividad económica, en donde estos últimos fueron identificados en función de la desviación de los aportes al sistema respecto a su tendencia histórica.

Por medio de la generación aleatoria de retornos, de acuerdo a las distribuciones ya mencionadas, y la aplicación de estos en la acumulación de la CIC y el FCS, se obtuvo la distribución de beneficios de toda la población para cada realización de retornos y cada estrategia de inversión. Para cada realización de retornos se estimó la tasa de reemplazo potencial (el ratio entre el beneficio potencial en caso de cesantía y el ingreso percibido en la última relación laboral). Esto se repitió para cada estrategia de inversión y cada individuo con derecho a recibir beneficios de la cuenta individual. A objeto de obtener una medida relativa, se calculó el ratio entre las tasas de reemplazo bajo las estrategias que incluyen renta variable y aquella que sólo incluye renta fija. La información poblacional se resumió en el ratio correspondiente al individuo ubicado en el percentil 50 (i.e., el individuo mediano).³⁵

Las distintas realizaciones generan distintos ratios medianos, lo cual permite construir una distribución de los ratios medianos de las estrategias que incluyen renta variable respecto a aquella que sólo incluye renta fija de corto plazo, en cada momento del tiempo. La siguiente figura muestra la evolución simulada del ratio promedio y los intervalos de confianza al 90% de confianza.³⁶

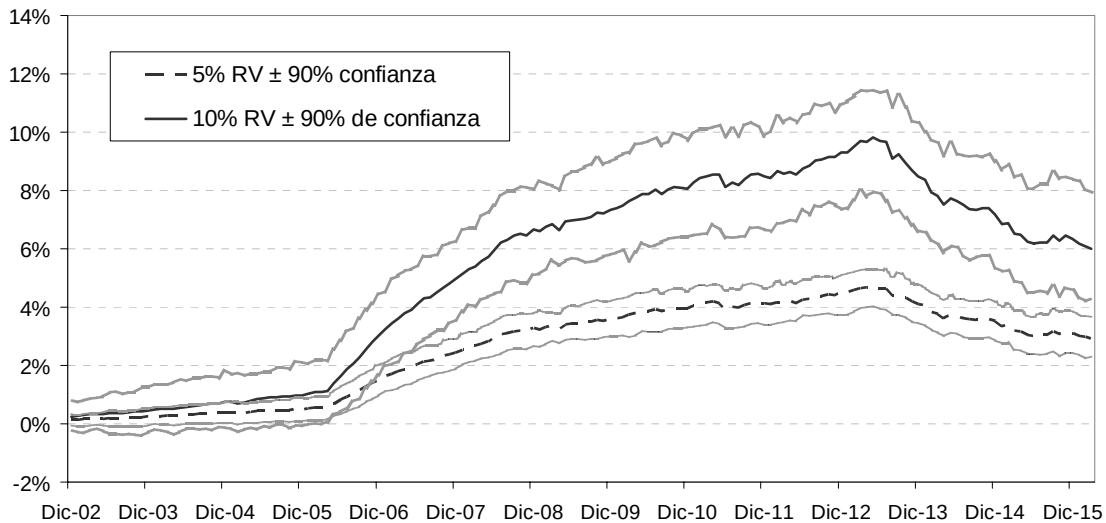
³⁴ Cabe hacer notar que los resultados obtenidos debiesen ser interpretados como una cota inferior de desempeño, ya que en la realidad, el administrador de fondos tiene la posibilidad de adecuar su estrategia de inversión en función del escenario que enfrente (e.g., nivel de premios por riesgo).

³⁵ Se realizó un ejercicio similar, utilizando al individuo ubicado en el percentil 25 de la distribución de ratios de tasas de reemplazo, con resultados muy similares. Para más detalles, ver Castañeda y Fajnzylber (2007).

³⁶ Cabe hacer notar que la secuencia de periodos de alta y baja actividad —marcados por los movimientos abruptos a mediados del 2006 y 2012— corresponde en realidad a la secuencia definida para el periodo 1988-2001.

Tasa de Reemplazo Potencial

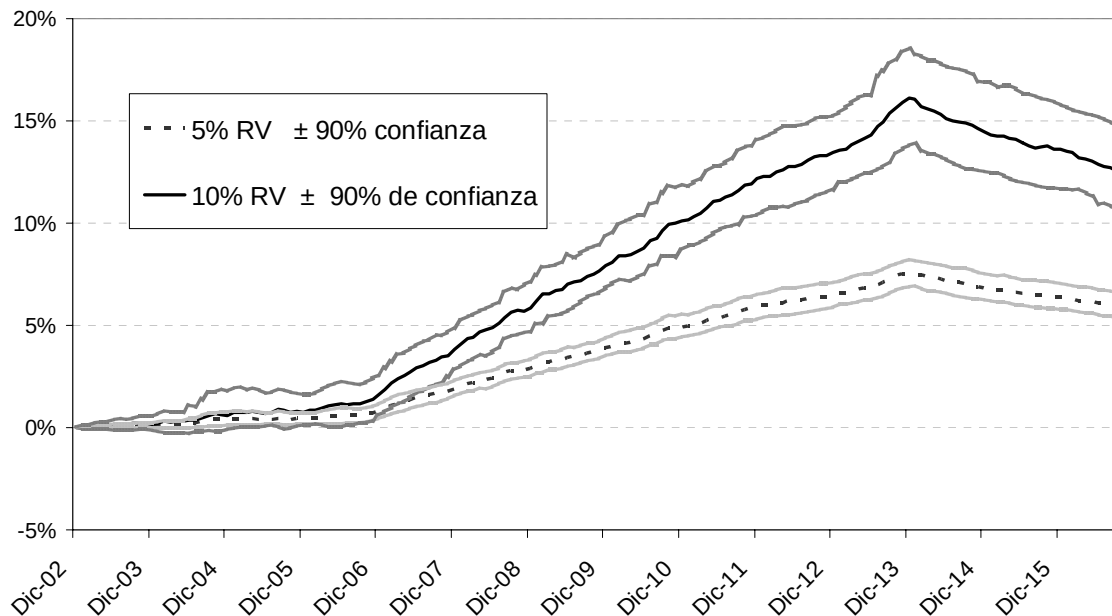
(en relación a 100% invertido en renta fija de corto plazo, individuo mediano con derecho a CIC y FCS)



Como se aprecia en la figura, lo reducido de los saldos acumulados en un primer momento hace casi inmaterial los efectos de las distintas estrategias de inversión. Sin embargo, con posterioridad las diferencias entre las distintas estrategias comienzan a ser más marcadas. Lo anterior, al punto que la diferencia máxima entre tasas de reemplazo promedio alcanza entre un 4% y 10%, para las estrategias pasivas que involucran una inversión de 5% y 10% en renta variable, respectivamente.

La figura siguiente muestra los efectos sobre el FCS. De ésta se desprende que las restricciones vigentes resultan sobredimensionadas, en el sentido que la inclusión de pequeños porcentajes de renta variable pueden incluso ayudar a sostenibilidad del FCS, al permitir una mayor acumulación en los ‘tiempo buenos’.

Saldo Fondo de Cesantía Solidario (en relación a 100% invertido en renta fija de corto plazo)



Con todo, estos resultados deben ser interpretados con cautela. En particular, de ellos no se deduce la conveniencia de invertir los fondos de cesantía en activos de renta variable, sino más bien la conveniencia de *autorizar* la inversión en dicha clase de activos, en atención a la posibilidad que ella sea conveniente si las condiciones de mercado así lo sugieren.

En relación a la composición de la cartera de referencia que guía las decisiones de inversión del administrador de fondos, los estudios realizados resaltan la conveniencia de utilizar un referente distinto del actual (i.e., los Fondos de Pensiones Tipo E), especialmente diseñado en función de los objetivos de inversión de cada fondo (FCI y FCS).

6 Comentarios Finales

La implementación del Seguro de Cesantía ha sido, sin duda, un gran avance en la protección social del trabajador cesante. La visión general sobre este sistema entrega un diagnóstico positivo respecto a su desempeño en estos casi cinco años de aplicación, opinión que se deriva no sólo de este documento, sino que también compartida por la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía y una reciente evaluación realizada por la OIT al sistema.

Si bien este seguro de cesantía puede ser considerado como conservador en cuanto a la generosidad de sus beneficios, su diseño debe contextualizarse a un momento en que no se contaba con información sobre la historia laboral/previsional de los trabajadores. Por lo tanto, lo cauteloso de su diseño fue adecuado a dicho contexto, que de no ser así podría haber puesto en riesgo la sustentabilidad. Adicionalmente, se puede considerar que el nivel de beneficios es acorde con el nivel de cotizaciones que se realiza en el sistema. Países con mejores niveles de beneficio presentan tasas de cotización mayores.

Después de casi cinco años de funcionamiento del Seguro de Cesantía, teniendo en consideración la información disponible sobre la historia laboral/previsional de los afiliados al sistema y con la meta de establecer un sistema de protección social como eje central del presente Gobierno, se estima estar en condiciones de perfeccionar el Seguro de Cesantía en la línea de abordar la solución al menos en los siguientes aspectos:

Cobertura:

- El porcentaje de los trabajadores objeto del Seguro de Cesantía sólo representa el 57% de los ocupados, lo que representa un 85% de los asalariados (promedio primer semestre de 2007).
- Bajo acceso al Fondo de Cesantía Solidario y replanteamiento de la restricción actualmente existente a los trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado de acceso a este fondo.

Calidad de los Beneficios:

- Bajo nivel de beneficios entregados por el Seguro de Cesantía, en especial de los trabajadores que reciben prestaciones solamente con financiamiento de la Cuenta Individual de Cesantía.
- El número de pagos a financiar por parte del Seguro de Cesantía no se relaciona con la dificultad de encontrar empleo (tasa nacional de desempleo).

Inversión de los Fondos de Cesantía:

- La cartera de inversiones definida actualmente para los fondos de cesantía no parece ser la más adecuada de acuerdo al objeto de los fondos.
- El sistema de premio/castigo de la comisión no parecer ser el mas adecuado para motivar a la combinación mas apropiada de riesgo-rentabilidad.

Apoyo a la Reinserción Laboral:

- El sistema de intermediación laboral actualmente en operación no resulta efectivo para lograr una pronta y adecuada reinserción laboral de los trabajadores cesantes, por lo tanto se debiera avanzar en este sentido procurando una mejor coordinación y

focalización de las políticas activas y pasivas de empleo ya existente así como también adicionar otras que ayuden en el logro de este objetivo.

El presente texto avanza en presentar un diagnóstico y un modelo que permite evaluar alternativas de propuesta para abordar los temas antes mencionado, haciéndose cargo de ellos y mejorando con esto el grado de protección social que se les otorgue a los trabajadores cesantes pero también teniendo en cuenta y manteniendo la sustentabilidad fiscal del FCS.

A modo de ejemplo se evalúa una modificación que está en la línea de incorporar a los trabajadores con contrato a plazo fijo al fondo de cesantía solidario y flexibilizar los requisitos de acceso para el caso de los indefinidos. Con todo, se considera importante el tomar los resguardos que evite posibles comportamientos oportunistas por parte de los distintos grupos de trabajadores

De igual forma, el lograr establecer un sistema integral y efectivo de protección social al trabajador cesante involucra no sólo el facilitar a los trabajadores herramientas de sustitución del ingreso para los eventos de cesantía, como lo es el seguro de cesantía, sino que también implicará el desarrollo de un sistema que procure su pronta reinserción laboral. Esto último es un elemento no desarrollado en este documento, pero que por cierto no podrá estar ausente en un diseño integral del sistema que avance en el establecimiento de un verdadero sistema de protección social en nuestro país.

Referencias

- BRAVO, D., RUIZ-TAGLE, J., CASTILLO, J. “Informe Final: Estudio Actuarial 2005 de los Fondos de Cesantía”, 2005.
- BERSTEIN, S., CONTRERAS, C., SÁNCHEZ A. “Valoración del seguro de cesantía en Chile: Simulación de beneficios con datos individuales”. Mimeo, SAFP, Septiembre 2006.
- BEYER, H. “Seguro de desempleo: Elementos para la discusión”. Puntos de Referencia N° 222, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- CASTAÑEDA, P. “Portfolio Choice and Benchmarking: The Case of the Unemployment Insurance Fund in Chile”. Documento de Trabajo N° 16, SAFP, Diciembre 2006.
- CASTAÑEDA, P., FAJNZYLBER, E. “Sobre la Inversión de los Fondos de Cesantía”. Mimeo, SAFP, Noviembre 2007.
- CERDA, R., VERGARA, R. “Unemployment insurance in Chile. Does it stabilize the Business Cycle?”. Documento de Trabajo N° 17, SAFP, Diciembre 2006.
- COLOMA, F. “Seguro de desempleo: Análisis y Propuestas”. Puntos de Referencia N° 221, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- ENGEL, E. “Seguro de cesantía. Algunos temas claves”. Presentado en Conferencia SAFP, Santiago 7 de Octubre 2005.
- FAJNZYLBER, E., POBLETE, I. “Un modelo de proyección para el seguro de cesantía”. Mimeo, SAFP, Noviembre 2007.
- FAJNZYLBER, E., REYES H., G. “Dinámica del empleo juvenil: Resultados preliminares con datos del seguro de cesantía”. Documento En Foco N° 54, Expansiva, Junio 2005.
- JOHNSON, C., ZURITA, S., MUÑOZ, A. “Informe Parte I: Evaluación de la Sustentabilidad del Seguro de Cesantía”. 2004.
- MICCO, A., COWAN, K. “El Seguro de Desempleo en Chile: Reformas Pendientes”. Documento en Foco N° 53, Expansiva, 2005.
- MIZALA, A., ROMAGUERA, P., HENRÍQUEZ, P. “Oferta laboral y seguro de desempleo: Estimaciones para la economía chilena”. Serie Economía N° 28, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Enero 1998.
- REYES H., G. “Duración de las Relaciones Laborales de los Afiliados al Seguro de Cesantía: Análisis y problemas metodológicos”. Documento de Trabajo N° 11, SAFP, Noviembre 2005.
- VELÁSQUEZ, M. “Seguros de Desempleo, Objetivos, Características y Situación en América Latina”. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 133, CEPAL, Junio 2003.
- WALKER, E. “Políticas de Inversión e Incentivos para los Fondos de Cesantía”. Mimeo, Junio 2007.

ANEXO 1: Recomendaciones Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía

Informe 2002

- o Contar con un sistema efectivo y masivo de intermediación laboral.
- o Capacitación para cesantes de largo plazo.
- o Contemplar sistema que extiendan o elevan los beneficios en situaciones de desempleo masivo.

Informe 2003

- o Necesidad de crear un sistema integral y nacional de intermediación, que permita una rápida y masiva reinserción laboral.
- o Necesidad de integrar al SENCE, y sus programas de capacitación, con el sistema de Seguro de Cesantía. Programas focalizados en personas cesantes e incorporar cursos en metodología e learning. Además, de avanzar en el diagnóstico y certificación de competencias, la brecha digital y la reinserción de personas mayores.
- o Se hace hincapié en la relevancia de promover la afiliación voluntaria al sistema, especialmente para aquellos trabajadores que llevan entre 1 y 4 años de permanencia en el empleo y por tanto están insuficientemente cubiertos por la indemnización por despido.
- o Contemplar sistema que extiendan o elevan los beneficios en situaciones de desempleo masivo.

Informe 2004

- o Necesidad de crear un sistema integral y nacional de intermediación, que permita una rápida y masiva reinserción laboral. El incentivo a otorgar a las OMIL debería ser por colocación e inscripción de empresas que ofrecen vacantes, más que por la inscripción de cesantes.
- o Necesidad de integrar al SENCE, y sus programas de capacitación, con el sistema de Seguro de Cesantía. SENCE deberá diseñar programas masivos, especialmente dirigidos a cesantes crónicos (cupos para 100.000 personas que sean reconvertidas).
- o Relativa baja rentabilidad de las inversiones de la AFC. Se recomienda ampliar la cartera de instrumentos de inversión, los que actualmente son sólo de renta fija de manera de permitir la incorporación de instrumentos de renta variable. También se debe discutir posibles cambios en la constitución de carteras que permitan optimizar la rentabilidad de los fondos con la inclusión de multifondos.
- o Importancia de contar con un seguro de cesantía “catastrófico”, es decir, que extienda sus beneficios en periodos de alta cesantía. El seguro de Cesantía podría ser flexible y entregar beneficios más generosos en periodos de alta cesantía y menos generoso en periodos de cesantía normal, cuando es mucho más fácil encontrar trabajo.
- o Es posible considerar una tasa de cotización diferenciada proporcional a la rotación (más alta para los empleos de más alta rotación, más baja para los empleos de baja rotación).
- o Establecer un ahorro voluntario para la cesantía.

Informe 2005

- o Flexibilizar el acceso al Fondo de Cesantía Solidario y elevar los beneficios de este (aumentar topes máximos y mínimos y monto para jefes de hogar de acuerdo a cargas familiares y extender número de meses de beneficios para “seguro catastrófico”).
- o Establecer requisitos más exigentes para el retiro de fondos de trabajadores de plazo fijo o incentivos para que acumulen más fondos en sus Cuentas Individuales, como por ejemplo darles acceso al FCS si acumulan 12 cotizaciones en los últimos 18 meses, sin haber hecho retiros.
- o sistema integral y nacional de intermediación laboral que permita una masiva y rápida reinserción laboral.
- o Necesidad de integrar al SENCE, y sus programas de capacitación, con el sistema de Seguro de Cesantía. SENCE deberá diseñar programas masivos, especialmente dirigidos a cesantes crónicos (cupos para 100.000 personas que sean reconvertidas)
- o Relativa baja rentabilidad de las inversiones de la AFC. Se recomienda ampliar la cartera de instrumentos de inversión, los que actualmente son sólo de renta fija de manera de permitir la incorporación de instrumentos de renta variable. También se debe discutir posibles cambios en la constitución de carteras que permitan optimizar la rentabilidad de los fondos con la inclusión de multifondos.
- o Importancia de contar con un seguro de cesantía “catastrófico”, es decir, que extienda sus beneficios en periodos de alta cesantía. El seguro de Cesantía podría ser flexible y entregar beneficios más generosos en periodos de alta cesantía y menos generoso en periodos de cesantía normal, cuando es mucho más fácil encontrar trabajo.
- o Es posible considerar una tasa de cotización diferenciada proporcional a la rotación (más alta para los empleos de más alta rotación, más baja para los empleos de baja rotación).
- o Establecer un ahorro voluntario para la cesantía.

Informe 2006

- o Articulación de un sistema nacional de intermediación laboral integrado atractivo para los empleadores, que utilice tecnología de punta.
- o Creación de un programa de capacitación y reaserción laboral destinado principalmente a jóvenes desempleados, mujeres y cesantes de larga duración.
- o Creación de un seguro catastrófico para periodos de alto desempleo.
- o Flexibilizar acceso al FCS: disminuir número de cotizaciones requeridas, aumentar tope máximo para incorporar a trabajadores de salarios medio, ajustar beneficios según número de cargas familiares y condición de jefe de hogar. Además indexar valores máximos y mínimos del FCS a un indicador de variación en los salarios y no la IPC.
- o Establecer incentivos para los trabajadores de plazo fijo para que acumulen más fondos en sus Cuentas Individuales, por ejemplo darles acceso al FCS si acumulan un número de cotizaciones determinadas, sin haber hecho retiros.
- o Mayor diversificación en cartera de inversión de los fondos para permitir mayor rentabilidad a bajo riesgo.

- o Evitar sobreacumulación de fondos en las cuentas, para ello no obligar al trabajador a seguir cotizando cuando se ha acumulado fondos para financiar una alta tasa de reemplazo por un periodo prolongado.
- o Generar incentivos para el ahorro voluntario.
- o Generar mediciones de la calidad del servicio otorgado por la AFC.
- o Permitir el acceso a la Base de Datos del seguro para la investigación académica.

ANEXO 2: Recomendaciones Informe OIT (2007)

- o Desarrollar acciones que eliminen las barreras de entrada de las mujeres, en general al mercado laboral, y en particular a estar cubiertas por el SC. Asegurar que los cambios al SC considere análisis de efecto por género.
- o Considerando la baja afiliación voluntaria, considerar medidas para corregir esto e incluso se podría pensar en hacer incorporación obligatoria inmediata a todos los asalariados.
- o Incluir a todos los trabajadores del sector público al SC.
- o Incluir a plazo fijo en acceso a FCS, con igual condiciones de acceso.
- o Considerar es lo mas posible la eliminación de las restricciones y distinciones entre trabajadores a plazo fijo y plazo indefinido en el Código del Trabajo.
- o Remover el requerimiento de continuidad de cotizaciones para acceder al FCS. Mas bien establecer los requisitos en número de meses cotizados en cierto periodo de tiempo. Este número mínimo de cotizaciones no debería disminuir de los 12 actual para minimizar la incidencia de solicitantes periódicos.
- o Entregar una tasa de reemplazo con FCS uniforme igual a 50%.
- o Establecer que los pagos de beneficio financiados con CIC no pueden ser mayor que aquellos otorgados con FCS, a menos que el saldo en CIC sea mayor al beneficio total pagado por el FCS.
- o Considerar la reducción de años de cotización al SC de 11 a 9 años en casos de mantener la misma relación laboral.
- o El retiro de beneficio con cargo a CIC debe tener los mismo requisitos que a FCS en lo que se refiere a estar desempleado, disponible a trabajar y buscando empleo. Los que encuentren empleo se les debe pagar el beneficio por los días del mes que se mantengan desempleados.
- o Considerar la indexación de los montos mínimos y máximos del FCS a algún índice de salarios mas que de IPC como es actualmente.
- o Las personas que se ven forzadas a dejar el empleo debido a prácticas ilegales, o injustas por parte del empleador (art. 171), debieran recibir beneficios del FCS en forma provisoria. Haciéndoles un seguimiento posterior a los casos para ver si eran elegibles al beneficio o no.
- o Los casos de cese de la relación laboral por mutuo acuerdo entre las partes (art. 159-1) podrían acceder al FCS siempre y cuando después de un seguimiento se determine que en realidad la verdadera causal no es mutuo acuerdo sino que otra que si haga elegible a FCS (por ejemplo necesidades de la empresa y se pone mutuo acuerdo para negociar una IAS menor).
- o Se debe requerir expresamente a beneficiarios del SC que busquen empleo activamente, y que esta declaración sea dos veces al mes, bajo riesgo de perder beneficio.
- o IAS debieran contar como parte del período que el beneficiario recibe SC.
- o De ofrecerse un trabajo al beneficiario de SC, este sólo debiera ser tomado si el empleo es el adecuado para el trabajador.
- o Compatibilidad entre beneficios del SC y trabajos part-time, que no signifique una remuneración superior a 30% o 40% del beneficio percibido. Si la remuneración excede ese porcentaje se reduce el beneficio del SC uno a uno.

- o Aumentar el número de meses de beneficio cuando las tasas de desempleo excedan algún nivel determinado. Implementación a nivel regional.
- o Asegurar la independencia y continuidad de los estudios actuariales.
- o Poner a disposición de analistas/académicos la información de la Base de Datos del Seguro de Cesantía o una muestra de esta en términos de que no se pueda identificar a las personas, posibilitando así el desarrollo de estudios sobre el SC y temas de mercado laboral en general.
- o Continuar con los planes de reforzar las OMIL para que puedan ayudar de mejor forma a los beneficiarios del SC a retornar al trabajo.
- o Estar en una permanente revisión de los asuntos relacionadas a las OMIL y su uso de la Bolsa Nacional de Empleo. Considerar la posibilidad de relacionar BNE e Infoempleo. Clarificar la situación de la BNE en cuanto a su administración, control y coordinación.

ANEXO 3: Modelo de Proyección SAFP³⁷

Apoyándose en los estudios actuariales desarrollados en 2004 y 2005 por el seguro de cesantía, la SAFP generó en el año 2007 un modelo de proyección que combina por un lado, un modelo actuarial tradicional, basado en 108 celdas representativas de los afiliados pertenecientes al seguro de cesantía y por otro lado, un modelo de micro-datos construido a partir de las historias previsionales de una muestra representativa del universo de afiliados al sistema de AFP. Este último permite simular la evolución de ciertos parámetros clave del modelo actuarial, tanto en la situación actual como ante cambios en el diseño del Seguro.

Estructura del Modelo Actuarial

El modelo actuarial proyecta la evolución del Fondo de Cesantía desde octubre 2006 a septiembre 2015. El modelo permite evaluar la sustentabilidad del FCS en base al diseño actual y ante distintas modificaciones en los requisitos de acceso.

Tres elementos permiten caracterizar completamente este modelo. En primer lugar, se subdivide a la población objetivo en 108 celdas de trabajadores y se proyecta la evolución de los cotizantes en cada celda durante el horizonte de proyección. En segundo lugar, se define un árbol de estados que intenta capturar las diferentes situaciones que enfrenta un cotizante al Seguro de Cesantía, y permite definir las ecuaciones de ingresos y egresos que afectan tanto a las cuentas individuales de cesantía (CIC) como el Fondo Solidario de Cesantía (FCS). Por último, se completa el modelo con una proyección del ingreso imponible de los cotizantes en cada celda.

Heterogeneidad y evolución de los Cotizantes

Para poder capturar la heterogeneidad de tipos de afiliados al seguro de cesantía, se adoptó la estructura planteada por Bravo et. al. (2005), la cual consta de 108 celdas definidas por la interacción de la dimensión de género (2 categorías), grupo étnico (6 categorías) y sector económico (9 grupos). A Diciembre 2006, el número de afiliados al SC alcanzaba los 5 millones, mientras el número de cotizantes llegaba a 2.6 millones. La proyección de los cotizantes por celda se obtuvo del modelo actuarial desarrollado por Bravo et al (2005). Según las estimaciones se espera que a septiembre 2015 el número de cotizantes alcance los 4 millones.

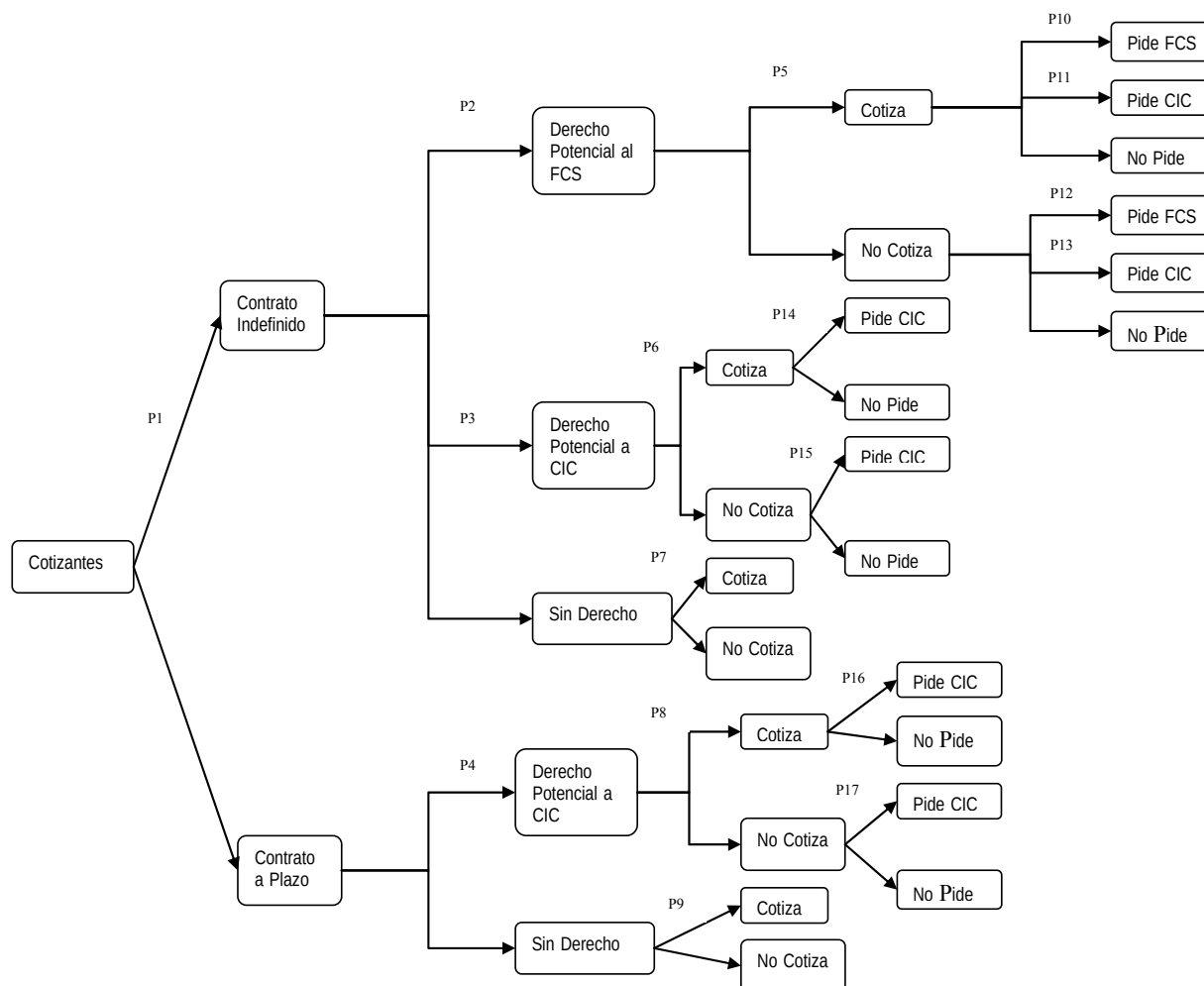
Árbol de Probabilidad

La Figura A1 muestra el árbol de probabilidades utilizado en el escenario sin modificaciones en el acceso al FCS. Este consta de 17 probabilidades las que definen 13 estados de ingresos y egresos del FC. La primera rama del árbol define el tipo de contrato de los cotizantes al Seguro (p1). La segunda determina si los individuos cumplen los

³⁷ Mayores detalles de este modelo se encuentran en Fajnzylber y Poblete (2007).

requisitos para tener derecho a algún beneficio (p2, p3, p4, p18)³⁸. La tercera rama caracteriza a los cotizantes del siguiente período (p5, p6, p7, p8, p9, p19). La última rama identifica a los beneficiarios del seguro de cesantía. En este punto, se decidió incluir la posibilidad que los cotizantes pidieran beneficio cotizando (p10, p11, p14, p16), situación que afecta en forma significativa a los individuos con contrato a plazo fijo, pero que debiera desaparecer con la normativa recientemente aprobada.³⁹

Figura A1: Árbol de Probabilidad sin Modificaciones de Acceso



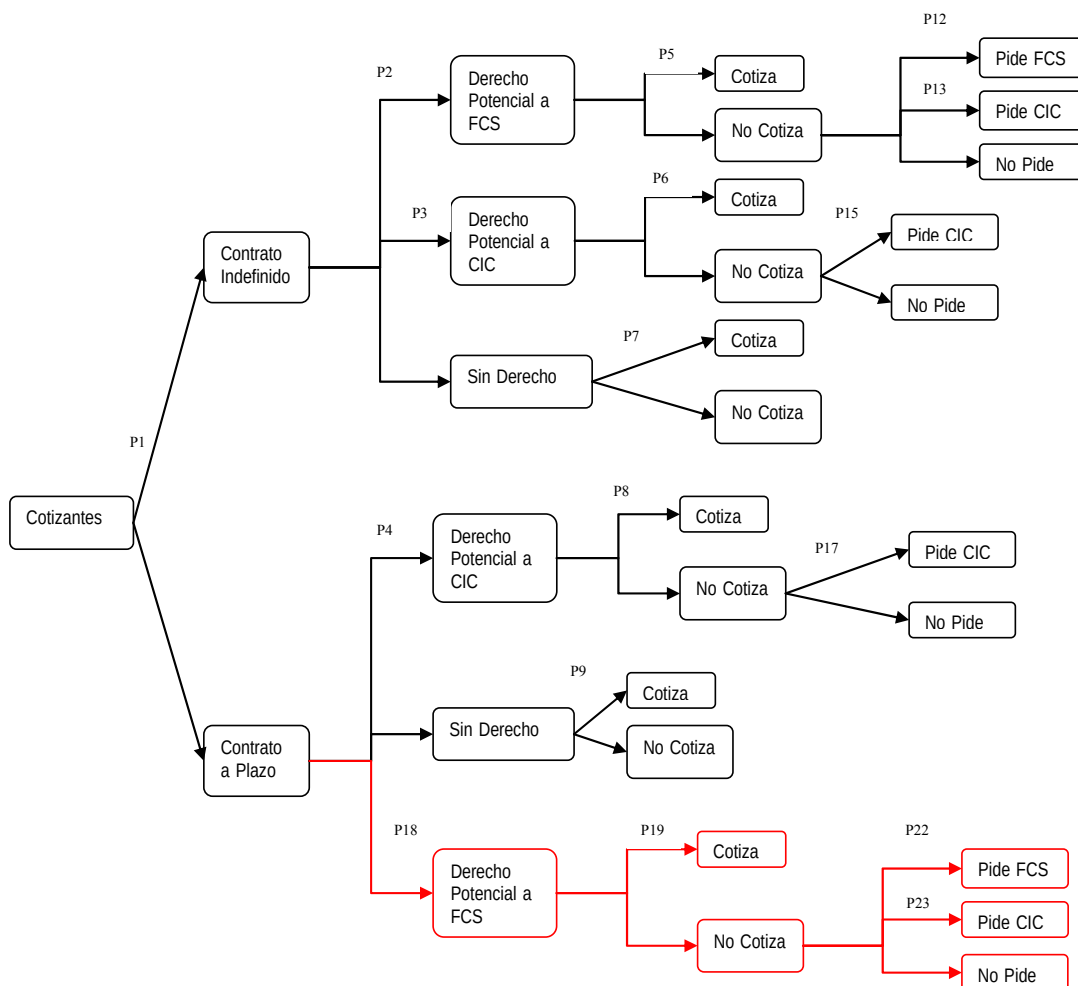
Fuente: Elaboración Propia.

³⁸ Los requisitos que se consideraron para determinar la elegibilidad de un cotizante para los distintos fondos fueron número de cotizaciones y saldo. No se consideró la causal de despido debido a que sólo se posee esta información para los individuos que han recibido beneficio del FC. Por este motivo, se habla de derecho potencial. Las causales de despido están implícitamente capturadas en la probabilidad de pedir beneficios por parte de los individuos con derecho potencial.

³⁹ La circular 1450 modifica la forma de entrega de los beneficios, limitando la obtención de este si no se acredita real cesantía.

El árbol de probabilidad se modifica al incorporar a los afiliados con contratos a plazo fijo al FCS (ver Figura A2). Como se puede observar se conserva la estructura general del árbol, no obstante, se adiciona una rama, ésta intenta capturar a los nuevos demandantes del FCS. Adicionalmente, se eliminaron los estados donde los individuos piden beneficios mientras cotizan. El nuevo árbol presenta 23 probabilidades que definen 18 estados de ingresos y egresos.

Figura A2: Árbol de Probabilidad con Acceso de Plazo Fijo a FCS



Fuente: Elaboración Propia.

Las probabilidades iniciales se obtuvieron empleando la base de datos que envía mensualmente la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) a la Superintendencia de AFP (SAFP). La base posee la información administrativa de la historia de aportes y beneficios de los afiliados al SC, además de algunas características demográficas básicas como edad y género.⁴⁰ Considerando el saldo y número de cotizaciones se puede decir que la mayoría de los cotizantes con contrato indefinido tienen derecho potencial al FCS, sin

⁴⁰ Ver Circular 63 del SC para una completa descripción de la base.

embargo, la proporción potencialmente cubierta por el seguro de cesantía es similar por contrato. Los cotizantes con contrato a plazo fijo presentan una mayor rotación laboral que los cotizantes con contrato indefinido. Por otro lado, los cotizantes con contrato a plazo fijo hacen un mayor uso del fondo acumulado en la CIC en meses en que se encuentran cotizando.

Tabla 1: Probabilidades Iniciales

	tipo de contrato	nombre probabilidad	Probabilidad
Contrato Indefinido		p1	59,82%
Derecho a			
FCS	Indefinido	p2	45,59%
CIC	Indefinido	p3	28,76%
FCS	Plazo Fijo	p18	0,00%
CIC	Plazo Fijo	p4	61,37%
Cotiza t+1			
Derecho FCS	Indefinido	p5	97,41%
Derecho CIC	Indefinido	p6	95,28%
Derecho Nada	Indefinido	p7	91,55%
Derecho FCS	Plazo Fijo	p19	0,00%
Derecho CIC	Plazo Fijo	p8	88,39%
Derecho Nada	Plazo Fijo	p9	83,97%
Pide CIC			
Opta CIC/Cotiza	Indefinido	p11	0,41%
Opta CIC/No Cotiza	Indefinido	p13	27,73%
CIC /Cotiza	Indefinido	p14	0,66%
CICNo Cotiza	Indefinido	p15	25,43%
CIC Cotiza	Plazo Fijo	p16	3,33%
CIC No Cotiza	Plazo Fijo	p17	29,54%
Pide FCS			
Opta FCS/Cotiza	Indefinido	p10	0,06%
Opta FCS/No Cotiza	Indefinido	p12	13,43%
FCS /No Cotiza	Plazo Fijo	p22	0,00%

Fuente: Elaborado por los Autores

Crecimiento de las Remuneraciones

El último componente del modelo corresponde a la evolución de las remuneraciones. La tabla 2 muestra el ingreso promedio por celda sociodemográfica observado a septiembre 2006. Existe una clara diferencia entre los ingresos por tipo de contrato; mientras las remuneraciones para contratos indefinidos bordean los \$364 mil, el ingreso de los cotizantes con contrato a plazo fijo sólo alcanza los \$232 mil. La tasa de crecimiento real anual histórica de las remuneraciones de los cotizantes al SC también difiere por tipo de contrato (6% para los cotizantes con contratos indefinidos y 4% en el caso de los contratos a plazo fijo). Estas diferencias se relacionan con las características de los trabajadores que se han ido afiliando al SC a través del tiempo. Los trabajadores que empleos más estables que tienden a afiliarse al sistema en forma tardía son también aquellos con rentas más altas. Esto explica la alta tasa de crecimiento del salario de los afiliados al Seguro. Siguiendo esta lógica, se optó por aplicar tasas de crecimiento diferenciadas por tipo de contrato. Estas

fueron estimadas de forma de hacer converger suavemente el salario promedio de los cotizantes al SC al ingreso promedio de los aportantes al sistema de AFPs (ver Figura 3).⁴¹

Tabla 2: Ingresos Medios por Tipo de Contrato

Renta Imponible Promedio de 2006: Contrato Indefinido (en \$ corrientes)

Sector	Edad					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y +
Mujeres						
Agricultura	232,125	334,040	324,264	312,008	292,758	201,335
Minas	378,414	819,122	889,127	772,024	768,008	120,301
Industria Manufacturera	212,662	374,943	362,885	336,798	318,100	245,079
Electricidad, Gas y Agua	213,485	489,460	451,706	393,333	316,960	170,718
Construccion	202,617	362,209	301,208	265,908	254,443	203,529
Comercio	177,670	275,086	286,300	266,917	244,235	205,173
Transporte y Telecom.	212,015	371,248	395,039	355,177	319,884	237,611
Financiero	213,842	404,941	427,998	406,763	381,830	259,871
Servicios Personales, Com. Y Sociales	191,364	329,650	343,109	354,522	371,220	349,995
Hombres						
Agricultura	222,629	321,459	329,214	292,614	246,533	211,988
Minas	456,479	804,238	866,050	863,149	799,172	500,989
Industria Manufacturera	248,633	399,485	441,984	432,865	415,502	348,584
Electricidad, Gas y Agua	279,506	559,038	591,132	552,867	415,393	240,229
Construccion	220,344	389,992	428,302	422,425	373,076	304,805
Comercio	205,447	348,748	419,121	399,906	350,960	269,916
Transporte y Telecom.	221,736	337,369	357,624	321,666	293,424	219,445
Financiero	221,173	436,525	490,811	456,094	407,385	321,162
Servicios Personales, Com. Y Sociales	197,064	357,216	396,997	380,980	354,663	288,523

Fuente: Elaborado por los Autores

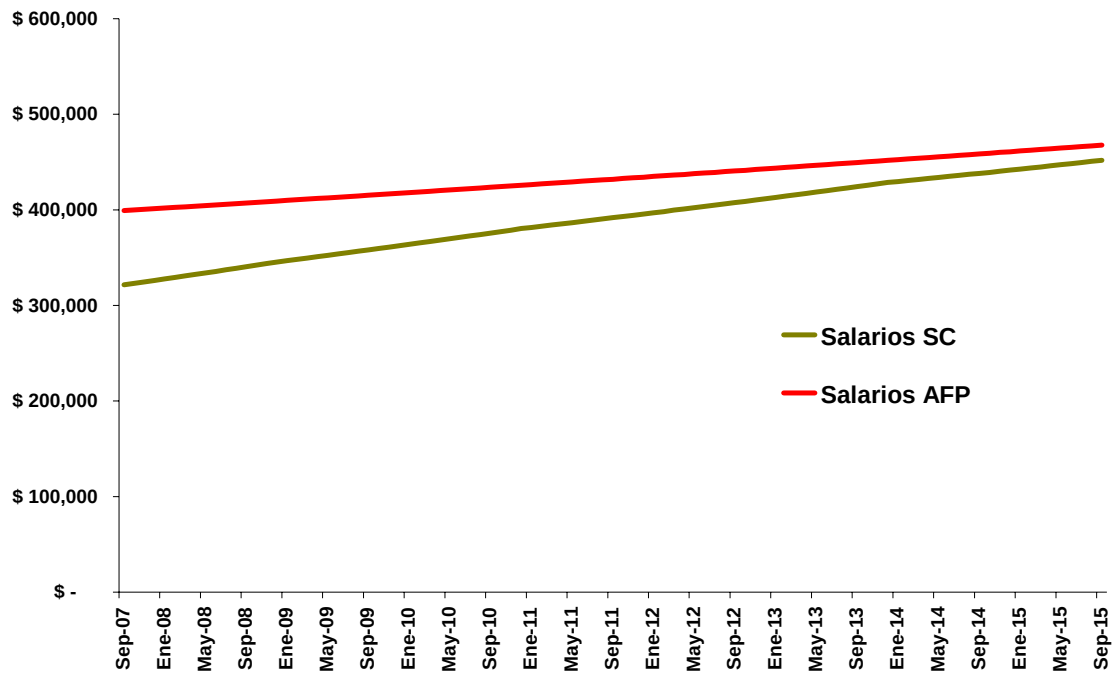
⁴¹ Se hizo crecer el salario promedio del sistema de pensiones a un 2% durante todo el período, mientras que el ingreso de los aportantes al SC con contratos indefinidos aumentó en 6%, 5%, 4% y 2.5% para los períodos 2007-2008, 2009-2010, 2011-2013 y 2014-2015, respectivamente. Asimismo, se asume que los aportantes al SC con contratos a plazo fijo verán aumentado su ingreso imponible en 4%, 3%, 2% y 2% durante los mismos períodos.

Renta Imponible Promedio de 2006: Contrato Plazo fijo (en \$ corrientes)

Sector	Edad					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y +
Mujeres						
Agricultura	131,193	149,061	138,133	138,847	132,842	113,821
Minas	335,930	670,484	616,777	600,007	667,997	136,521
Industria Manufacturera	156,379	197,186	173,159	160,974	153,015	136,521
Electricidad, Gas y Agua	159,393	287,220	255,147	153,483	138,378	151,231
Construccion	167,176	260,557	185,168	167,671	157,542	151,231
Comercio	139,739	177,998	155,997	145,938	137,015	131,805
Transporte y Telecom.	158,085	209,805	174,634	167,755	165,137	112,969
Financiero	146,396	227,670	195,787	187,740	163,995	127,636
Servicios Personales, Com. Y Sociales	191,825	296,512	245,438	226,311	215,049	199,034
Hombres						
Agricultura	157,190	190,633	194,845	189,996	169,515	153,354
Minas	382,207	577,243	567,604	508,813	444,301	376,996
Industria Manufacturera	182,721	249,199	275,279	271,201	244,849	229,215
Electricidad, Gas y Agua	203,799	300,265	272,397	251,904	210,791	99,654
Construccion	198,788	281,654	309,028	304,450	280,169	241,631
Comercio	160,005	228,512	250,299	241,944	216,982	183,255
Transporte y Telecom.	173,208	231,024	254,391	254,101	232,112	204,033
Financiero	164,162	260,209	284,240	279,841	272,418	216,184
Servicios Personales, Com. Y Sociales	180,646	290,393	270,161	237,716	206,820	173,477

Fuente: Elaborado por los Autores

Figura 3: Evolución Promedio de las Remuneraciones de los Cotizantes al Fondo de Cesantía Solidario.



Fuente: Elaborado por los autores.

Evolución de los fondos

Las leyes de movimiento de los fondos acumulados en las cuentas individuales y en el FCS se desprenden directamente del árbol de probabilidades descrito anteriormente.

Cuenta Individual

$$\text{Cic_indef}_t = \text{ponderador1}_t * \text{cot_indef}_t * (x) * \text{ing_indef}_t \quad (1)$$

$$\text{Cic_pfijo}_t = \text{ponderador2}_t * \text{cot_pfijo}_t * (y) * \text{ing_pfijo}_t \quad (2)$$

$$\text{Benef_cic_indef}_t = \{ \text{ponderador3}_t * \text{saldo_cic_indef}_{t-1} * \text{tasa_cic_indef}_t + \text{Ponderador4}_t * \text{ing_indef}_t * \text{tasa_fcscic_indef}_t \} * \text{cot_indef}_t \quad (3)$$

$$\text{Benef_cic_pfijo}_t = \{ \text{ponderador5}_t * \text{saldo_cic_pfijo}_{t-1} * \text{tasa_cic_pfijo}_t + \text{Ponderador6}_t * \text{ing_pfijo}_t * \text{tasa_fcscic_pfijo}_t \} * \text{cot_pfijo}_t \quad (4)$$

$$\text{Saldo_cic_indef}_t = (\text{Saldo_cic_indef}_{t-1} - \text{benef_cic_indef}_t) * (1 + \text{rent}) * (1 - \text{comisión}) + \text{Cic_indef}_t \quad (5)$$

$$\text{Saldo_cic_pfijo}_t = (\text{Saldo_cic_pfijo}_{t-1} - \text{benef_cic_pfijo}_t) * (1 + \text{rent}) * (1 - \text{comisión}) + \text{Cic_pfijo}_t \quad (6)$$

Fondo de Cesantía Solidario

$$Fcs_indef_t = ponderador1_t * cot_indef_t * (0.008) * ing_indef_t \quad (7)$$

$$Fcs_pfijo_t = ponderador2_t * cot_pfijo_t * (0.008) * ing_pfijo_t \quad (8)$$

$$Benef_fcs_indef_t = \{ Ponderador4_t * ing_indef_t * tasa_fcs_indef_t \} * cot_indef_t \quad (9)$$

$$Benef_fcs_pfijo_t = \{ Ponderador6_t * ing_pfijo_t * tasa_fcs_pfijo_t \} * cot_pfijo_t \quad (10)$$

$$Saldo_fcs_indef_t = (Saldo_fcs_indef_{t-1} - benef_fcs_indef_t) * (1 + rent) * (1 - comisión) + Fcs_indef_t \quad (11)$$

$$Saldo_fcs_pfijo_t = (Saldo_cic_pfijo_{t-1} - benef_fcs_pfijo_t) * (1 + rent) * (1 - comisión) + Fcs_pfijo_t \quad (12)$$

Las ecuaciones (1) y (2) definen los aportes a la CIC, donde se multiplica el ponderador que determina la fracción de cotizantes que tendrán este tipo de contrato⁴² por el número de cotizantes y por el aporte que realizan a la CIC. Este aporte cambia según el escenario que se esté modelando y según el tipo de contrato.

Por otro lado, los flujos de egreso de la CIC se rigen por las ecuaciones (3) y (4). Nuevamente se multiplica el ponderador que especifica el estado del árbol en que se encuentra un individuo que pide CIC por el saldo anterior acumulado en esta cuenta, y por la tasa de extracción con cargo a la CIC⁴³.

El saldo final de la CIC se obtiene de la suma de la ecuación (5) y (6). La ecuación (5) es el saldo acumulado por los cotizantes con contrato indefinido y la ecuación (6) el saldo de los trabajadores con contrato a plazo fijo. La rentabilidad se asume constante e igual a un 3% anual y la comisión cobrada por la AFC igual a un 0.6% anual.

Las ecuaciones (7) a (12) especifican los ingresos y egresos del FCS. Estos se definen de manera similar que para la CIC, a excepción del flujo de egresos desde el FCS, el cual se expresa en función del ingreso de los trabajadores de cada celda (en lugar del saldo), lo cual es consistente con la estructura de beneficios del FCS, el cual se expresa como una tasa de reemplazo multiplicada por el salario promedio del trabajador (con mínimos y máximos).⁴⁴

Las ecuaciones (3), (4), (9) y (10) definen los egresos de la CIC y el FCS, por concepto de pago de beneficios a los distintos tipos de trabajador. En los escenarios donde no se permite el acceso de los afiliados con contrato a plazo fijo al FCS los flujos de ingreso y egresos que ellos realizan al FCS son iguales a cero.

⁴² El ponderador se obtiene al multiplicar las probabilidades que definen el estado en que el individuo se encontrará.

⁴³ Las tasas de extracción desde la CIC corresponden al porcentaje del saldo que es transferido al trabajador cuando este pide beneficios desde esta cuenta. Los valores iniciales se obtuvieron de los datos administrativos históricos. Para simular la evolución que tendrían estos parámetros se empleo el mismo método utilizado para las probabilidades, es decir, utilizando los resultados derivados del modelo de micro-datos.

⁴⁴ En total, se definieron seis tasas, dos para la CIC según el tipo de contrato y cuatro para solicitudes de beneficios desde el FCS según el tipo de contrato y fuente de financiamiento (los beneficios con cargo son inicialmente financiados por el saldo acumulado en las cuentas individuales y posteriormente financiados por el FCS).

Por último, el aporte mensual que realiza el Estado se suma al valor del fondo derivado de la proyección.

El modelo de micro-datos

El seguro de cesantía se encuentra, a 5 años de su inicio, en pleno proceso de maduración. Este proceso está determinado por la paulatina incorporación de los trabajadores más estables (que no han cambiado su contrato de trabajo en 5 años) y la esperable acumulación en las cuentas individuales a medida que los afiliados envejecen y mejoran sus situaciones laborales. Es de esperar que ambos fenómenos afecten significativamente algunas de las probabilidades del árbol presentado en las Figuras 1 y 2. Buscando obtener estimaciones micro-fundadas de estas probabilidades, se desarrolló un modelo basado en micro-datos provenientes de las historias previsionales administrativas de una muestra de 24.000 individuos, representativa del universo de afiliados al sistema de pensiones al año 2002.⁴⁵ En base a esta muestra, se simuló la evolución del seguro de cesantía como si este se hubiese creado en enero 1988 y se proyectó la evolución de este Seguro hipotético, durante sus 15 primeros años de funcionamiento.

Como está basado en historias reales de cotizaciones individuales, este modelo permite incorporar todo tipo de micro-regulaciones contra-factuales (que no se dan en la realidad), tales como diferentes requisitos de acceso, distintos comportamientos de petición de beneficios, distintas estructuras de pago de beneficios, etc. Esto permite alimentar el modelo actuarial par simular escenarios alternativos, basado en estimaciones micro-fundadas de las probabilidades y tasas de extracción.

⁴⁵ La base de historias previsionales fue recopilada por la SAFP a partir de la muestra construida en el marco de desarrollo de la Encuesta de Protección Social, encargada por la Subsecretaría de Previsión Social a la Universidad de Chile. Para mayores antecedentes sobre esta encuesta, ver www.proteccionsocial.cl.