

EL SEGURO DE CESANTÍA EN CHILE: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA FORTALECERLO¹

Luis Eduardo Escobar ^{2 3}

I. Antecedentes

A. *La creación de un seguro de desempleo en Chile*

El seguro de cesantía, como se denomina el sistema de seguro de desempleo en Chile, entró en vigencia el 1° de octubre de 2002 y fue establecido por la Ley 19.728 promulgada el 30 de abril del año 2001. El intervalo que medió entre la promulgación de ley y su operación se explica porque era necesario que la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones autorizara el inicio de operaciones de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía que tenía que ser creada especialmente para el efecto. Esto ocurrió el 23 de septiembre, 2002.

Hasta el 1° de octubre de 2002 existían siete formas de pago en caso de despido, todas ellas prácticamente irrelevantes salvo por las Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS), el pago de un mes de sueldo o el aviso de despido con un mes de anticipación y, en el caso de los trabajadores domésticos, la Cuenta Individual del Trabajador.⁴ Tan insuficientes eran todas ellas que se instauró este nuevo sistema. Para los empleados públicos se sigue aplicando el Estatuto Administrativo que tiene sus propias reglas y procedimientos.

La **cobertura del sistema** creado por la Ley 19.728 tiene las siguientes características:

- Afecta a todos los trabajadores que fueron contratados a partir del 1° de octubre de 2002, sean estos contratos indefinidos, a plazo fijo o por obra. Excluye a los menores de 18 años, a los empleados de casas particulares, los que estén contratados como aprendices y los pensionados.⁵

¹ Este trabajo fue financiado y realizado en el marco del Proyecto de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

² Economista de la Fundación Chile 21. El contenido de este documento es de la exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representa los puntos de vista de Chile 21 y el BID.

³ Agradezco al Senador Carlos Ominami y a la Fundación Chile 21 haber generado el impulso para abordar este proyecto. Al BID le agradezco sinceramente su paciencia a lo largo de este proceso que tardó más del doble de lo esperado. A Sara Correa por su trabajo con las Encuestas de Protección Social que permitieron la caracterización del mercado laboral y a Andrés Tomaselli por las estimaciones del costo de las propuestas presentadas en este documento. Muchas personas comentaron sobre este documento. Entre ellas Carmen Pagés (BID), Anders Reutersward (OCDE), y un grupo de personas que generosamente participaron, a título personal, en una mesa redonda de Chile 21 entre las que estaban Ricardo Infante, Jorge Leiva, Marcos López Onetto, Eugenio Rivera, Claudia Sanhueza y Mario Velásquez Pinto. A todos ellos mis agradecimientos. Desde luego, los errores y omisiones que aún subsisten en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor.

⁴ Como se sabe, el grado de informalidad en el empleo doméstico en Chile es muy alto por lo que tampoco es una gran protección.

⁵ Salvo que sean pensionados por invalidez.

- La incorporación al sistema es automática, es decir el empleador tiene la obligación de inscribir a sus trabajadores en el sistema.

El **financiamiento del SC** surge de las siguientes contribuciones o cotizaciones obligatorias:

- 0,6% de las remuneraciones imponibles de cargo del trabajador,
- 2,4% de las remuneraciones de cargo del empleador,
- un monto fijo denominado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) que aporta el Fisco, equivalente a UTM 32.256 anual durante los primeros seis años y UTM 18.816 mensuales que financian un componente “solidario”.⁶

Las contribuciones de los empleados y empleadores se calculan sobre las remuneraciones con un tope de UF 90 mensual.⁷

La cotización del empleado (0,6%) y un 1,6% de la remuneración imponible que debe pagar el empleador se abonan a una cuenta individual de propiedad de cada afiliado, por un período máximo de once años en cada relación laboral. Es decir, si un empleado pasa de 11 años en la misma empresa deja de cotizar en el SC.⁸ El 0,8% restante del aporte del empleador más los fondos aportado por el Fisco financian la parte “solidaria” del sistema.

Para obtener una prestación por cesantía, esto es, para tener derecho a cobrar el SC se deben cumplir las siguientes **condiciones de acceso**:

- Que la persona quede sin trabajo por alguna razón que no sea imputable a ella,⁹
- Que haya acumulado al menos 12 cotizaciones mensuales al SC, sean estas continuas o discontinuas,
- En el caso de los trabajadores a plazo fijo o por obra, sólo se requieren 6 cotizaciones continuas o discontinuas.

Una vez cumplidos los requisitos, el sistema otorga las siguientes **prestaciones**:

- Retiro de los fondos acumulados a razón de un giro mensual por cada año de cotizaciones, o fracción de año superior a seis meses, con un máximo de cinco giros,
- retiro de una sola vez de todo el saldo acumulado en la cuenta, en el caso de los trabajadores a plazo fijo o por obra, o cuando ha sido despedido por causales que dicen relación con la conducta del empleado o empleador¹⁰
- Retiro de todo el saldo de la cuenta en un solo giro al pensionarse.

Los retiros se calculan usando un cuadro de factores, según el número de giros a que tenga derecho el trabajador (Cuadro 1).

⁶ La cifra de los primeros seis años se ajusta dependiendo de la cantidad de personas que cotizan en relación a al número total de asalariados (Art. Tercero de las Disposiciones Transitorias).

⁷ Equivale a unos US\$ 3.600 en julio de 2008.

⁸ Nótese que este período corresponde al período máximo de las IAS.

⁹ Esto no significa que necesariamente esté desempleado al momento de acceder a sus beneficios. Basta con que haya sido despedido del trabajo anterior.

¹⁰ Descritos en los artículos 160 y 171 inciso primero del Código del Trabajo.

Cuadro 1. Factores para cálculo de retiros de la cuenta individual

Número de giros permitidos	Factor
2	1,9
3	2,7
4	3,4
5	4,0

Fuente: Ley 19.728, Artículo 15

Es decir, si un trabajador tiene derecho a hacer giros contra su cuenta durante un período de cinco meses, la cantidad acumulada en su cuenta se divide por 4 y ese monto es lo que puede girar el primer mes. El segundo mes puede girar el 90% de lo que giró el primer mes, el tercer mes 80% de lo que giró el primer mes, el cuarto mes 70% y el quinto mes puede retirar el saldo de la cuenta o mantenerlo en la cuenta.

En el caso de los trabajadores contratados a plazo fijo o por obra, el trabajador no tiene que hacer el aporte de 0,6% pero el empleador debe cotizar el 3% en la cuenta individual de cada trabajador. Es decir, el empleador cubre la totalidad de los aportes al SC, dejando al trabajador temporal en las mismas condiciones que un trabajador a plazo indefinido.

Cabe destacar que, en el caso de los trabajadores contratados a plazo fijo o por obra, no es necesario estar cesante para retirar sus fondos, basta acreditar “la terminación del contrato de trabajo y un mínimo de seis cotizaciones mensuales” (Art. 22, Ley 19.728).

El **Fondo de Cesantía Solidario** (FCS) se constituye con el 0,8% que el empleador no aporta a las cuentas individuales de sus trabajadores (2,4% menos 1,6%) y con el aporte Fiscal.

Los trabajadores que estén desempleados y hayan agotado los recursos de su cuenta individual pueden acceder al FCS si cumplen con las siguientes condiciones:

- Registrar al menos 12 cotizaciones mensuales continuas,
- Que el contrato de trabajo termine por razones de fuerza mayor o caso fortuito (Art. 159, inciso 6° del Código del Trabajo),
- Ser despedido por “necesidades de la empresa” (Art. 161 del Código del Trabajo),
- Que los recursos en su cuenta individual sean insuficientes para obtener una prestación por cesantía por los períodos, porcentajes y montos que señala la ley,¹¹
- Encontrarse cesante al momento de la solicitud.

¹¹ Los giros pueden hacerse por un período máximo de 5 meses, el porcentaje de reemplazo del último salario declina en 5 puntos porcentuales por mes partiendo de 50% y llegando a 30%, y el beneficio máximo en el primer mes es de \$125.000, reajustados en febrero de cada año por el IPC del año calendario anterior. Además, en ningún mes se puede retirar más del 20% del saldo total del FCS lo que potencialmente podría limitar la disponibilidad de recursos para pagar a los desempleados que califiquen. En la práctica esto no ha ocurrido, como veremos más adelante.

La ley también impone la limitación que no se puede acceder al FCS más de dos veces en un período de cinco años. Por último, para acceder al FCS es necesario inscribirse en la OMIL que le corresponda.

Estas condiciones excluyen a los trabajadores que tienen empleos temporales o por faena, y para los que tienen contratos plazo indefinido, son tan difíciles de cumplir que el acceso a al FCS ha sido sumamente limitado.

Como veremos más adelante, el comportamiento del SC tiene más bien las características de un ahorro individual forzoso que un seguro de desempleo tradicional como los descritos por Reutersward en este mismo volumen. Una característica de los seguros es que juntan riesgos diversos en un solo conjunto o paquete y, en ese sentido, los subsidios cruzados son de su esencia. Con el argumento de limitar el “riesgo moral”, el SC ha vedado los subsidios cruzados, salvo cuando se acceda al FCS.¹²

El hecho de relevar las limitaciones del sistema vigente, como lo haremos más adelante, no supone desconocer el esfuerzo intelectual y político que llevó a instaurar el sistema vigente y las modificaciones, más bien tímidas, que propuso el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008). La instauración de un seguro de desempleo más parecido a los sistemas de países más desarrollados que nosotros, con las adaptaciones que corresponda es, ante todo, una decisión política. Este artículo pretende aportar elementos técnicos que ayuden a iluminar una eventual discusión sobre la materia.

B. El tema de la “flexibilidad laboral”

En Chile la expresión “flexibilidad laboral” se ha convertido en una expresión conflictiva en las discusiones sobre el seguro de desempleo. De ahí que en las conversaciones entre empleadores, trabajadores asalariados y el gobierno se evite usar el término que, en boca de algunos, ha pasado a ser sinónimo de “empleo precario”. En esta interpretación, la flexibilidad sería sólo un nombre elegante para instaurar un sistema en el cual los empleadores pueden despedir “a su antojo” a un empleado y que éste, a su vez, quedaría absolutamente desprotegido al no disponer de ingreso alguno.

Es por ello que algunos personeros políticos han planteado la necesidad de fortalecer el SC como condición para “flexibilizar” las causales de despido; las condiciones de empleo, en particular, el horario de trabajo o jornada laboral; y la reducción de las IAS que actualmente llegan a once meses.¹³

Por tanto, parece necesario precisar mejor porqué los economistas tienden a favorecer un mayor grado de flexibilidad en las condiciones de empleo/despido y en las IAS y qué puede significar esto para trabajadores y empleadores.

¹² Sobre las características del SC como “seguro” ver, por ejemplo, Neilson y Sehnbruch (2005).

¹³ Uno de estos personeros ha sido el Senador Carlos Ominami, que a fines de 2006 argumentó en este sentido en una reunión de ICARE, lo que le costó ácidas críticas de parte de algunos dirigentes sindicales y del propio Ministro del Trabajo.

i. Flexibilidad desde el punto de vista “económico”

La teoría microeconómica nos enseña, y se puede demostrar matemáticamente bajo ciertos supuestos bastante generales, que las utilidades de una empresa se maximizan si esta asigna los insumos que utiliza en la producción hasta el punto en que la productividad de ese insumo en ese proceso productivo es igual a su precio de mercado.¹⁴ Es decir, no tienen sentido para una empresa usar trabajo, maquinaria, equipo y materiales (capital) más allá del nivel en que el aporte de cada uno de estos elementos a la producción sea menor que el precio de cada uno de ellos. Si está usando algún elemento, incluyendo trabajo, hasta el punto en que el aporte de ese elemento al producto final es menor que el precio que está pagando por él, está reduciendo sus utilidades respecto del nivel que estas podrían alcanzar. Desde el punto de vista de la racionalidad económica está administrando mal su empresa.

Desde el punto de vista de una evaluación social, a un país también le conviene que las empresas maximicen sus utilidades. Cuando las empresas maximizan sus utilidades están produciendo lo más que pueden producir dadas la dotación de recursos (tierra, trabajo, capital), las condiciones tecnológicas, las preferencias de consumo de las familias y de la sociedad, y la distribución inicial del ingreso y de los factores productivos.¹⁵ Además, como las empresas están maximizando sus utilidades, los accionistas de esas empresas (que aportaron el capital para que esta opere) están obteniendo el retorno máximo que pueden lograr por las inversiones que han hecho. Es decir, están maximizando el precio que pueden obtener de su capital.

Pero, ¿qué pasa con los trabajadores? En principio, los trabajadores deberían acceder a un estándar de vida tan bueno como las condiciones existentes lo permiten. Esto es, dadas la dotación de factores, la tecnología y los gustos de los consumidores los trabajadores están ganando lo que les corresponde a la luz de su productividad. Si alguno de estos elementos cambia, cambian los precios pagados a cada uno de los factores de la producción y, de nuevo, todos los factores estarán ocupados, incluyendo a los trabajadores. Es decir, según el modelo microeconómico estándar, lo que ocurre es que en el proceso de tránsito de una situación a otra es que cambia el salario hacia arriba o hacia abajo y, si no hay impedimentos para que se ajusten los salarios, siempre habrá pleno empleo.

El salario, la productividad y el ajuste de los niveles de empleo

Cuando las ventas caen o el precio del producto que vende la empresa disminuye, el empleador tendrá interés en comprar menos insumos y disminuir el empleo en su empresa. Ese es el raciocinio que impulsa a los empleadores a preferir mecanismos institucionales

¹⁴ Ver, por ejemplo, Debreu (1959).

¹⁵ Muchas veces se olvida que la composición de la producción y la estructura de precios relativos depende de la distribución inicial de la riqueza en sentido amplio, incluyendo capital humano. Al mismo nivel de producción agregada la estructura del producto y la remuneración de los factores será diferente simplemente porque la distribución inicial de la riqueza y del ingreso difiere entre economías aunque las dos sean idénticas y perfectamente eficientes.

que hagan lo más fácil y fluido posible aumentar o disminuir la dotación de trabajadores según varíen las condiciones de los mercados.

Esto según los supuestos generales de los que partimos. Entre ellos hay algunos importantes y que no necesariamente se dan en la práctica. El primer supuesto que, contrariamente a la teoría elemental, no se cumple es que el factor trabajo es homogéneo. Preparar un trabajador para entrar a una faena productiva cualquiera requiere entrenamiento y esto toma tiempo, y ambas cosas deben ser pagadas. En palabras de Debreu, un trabajador que tiene conocimientos específicos de una actividad no es lo mismo que un trabajador que tiene conocimientos específicos de otra actividad. Es decir, son tipos de trabajo diferentes y no son perfectos sustitutos.

Lo que le interesa al empresario es el costo laboral total, búsqueda, entrenamiento, salario, beneficios legales (obligatorios), beneficios pactados (voluntarios o negociados), y los costos de despido. Por lo tanto, a la hora de despedir a alguien la empresa debe evaluar el costo de conseguir un nuevo trabajador para reemplazarlo ya sea en el mismo momento o en el futuro predecible. Dependiendo de los costos y el plazo en que sea necesario reemplazar a un trabajador se puede demostrar que puede ser óptimo no despedirlo a pesar que temporalmente su productividad sea menor que el salario que se le paga.

Otro supuesto que no se cumple en la práctica es que los factores no son perfectamente móviles de un lugar a otro; puede que el trabajador sea de San Cruz y falten trabajadores en Antofagasta. ¿Cómo se entera un trabajador que en Antofagasta necesitan gente? ¿Quién paga el costo del traslado de él y la familia? Los traslados de un empleo a otro tienen costos, es decir, hay costos “friccionales” de ajustar el mercado del trabajo. Nuevamente, modelos sofisticados los tratan como insumos diferentes (Debreu).

Otro supuesto que no se cumple es que la información es igual para todos los agentes económicos. Las diferencias de información otorgan una ventaja competitiva que le permite cobrar más por un producto y obtener retornos por encima de lo “normal” por el capital invertido. En particular, permiten que el productor cobre un precio superior al costo marginal de producirlo generando situaciones de “competencia monopólica”.¹⁶ Es decir, la empresa produce menos de lo que podría producir, emplea menos insumos, incluyendo trabajo, y tiene un retorno sobre el capital invertido mayor al que se obtiene en una situación de competencia perfecta.

El resultado de lo anterior sirve para explicar porqué existe el desempleo. Hay razones microeconómicas, como las descritas, y razones macroeconómicas, que tienen que ver con los ciclos económicos que pueden llevar a disminuciones generalizadas de la producción y el cierre de empresas. Lo fundamental de la discusión precedente es que el desempleo de factores productivos, de trabajadores en particular, es un fenómeno intrínscico de las economías de mercado.

¹⁶ No menciono las externalidades de todo tipo (por ejemplo, ambientales) o los bienes públicos, porque son menos relevantes para el mercado laboral.

La jornada laboral

El raciocinio económico descrito más arriba también se aplica a la flexibilidad en la jornada laboral. La lógica económica indica que si una empresa tiene horarios dispares, funciona todos los días, o funciona día y noche debiera ser posible contratar personal para que cubra el horario de trabajo en que opera la empresa. También debiera ser posible que personas que tienen actividades no laborales (estudiantes, mujeres con hijos, etc.) puedan acordar con sus empleadores horarios mutuamente convenientes, sujetos a un límite global de horas trabajadas a la semana y en un día.

La jornada laboral es, ante todo, un fenómeno social. En el siglo XIX se trabajaba 7 días a la semana por 12 o hasta 16 horas diarias. Esto se ha ido reduciendo hasta el punto que la jornada laboral en los países desarrollados es típicamente de 40 horas semanales, repartidas en 5 días con un tope de 12 horas en un día cualquiera. Más allá de las 40 horas semanales o de 8 horas en un día se paga sobretiempo que generalmente es equivalente a 1,5 veces el salario normal por hora.

Ninguna de estas normas tiene que ver con el raciocinio económico estricto y, salvo consideraciones respecto de la posición negociadora entre las partes, una vez establecidos los límites de la jornada no hay razones aparentes por las cuales sea necesario reglamentar la jornada de trabajo.

ii. El salario como fenómeno social

Hay otro elemento que es necesario considerar antes de dejar este aspecto de la problemática. Este tiene que ver con el tema del nivel de salario. Si volvemos al paradigma clásico de la economía de mercado, vemos que nos dice que siempre habrá pleno empleo si los precios, incluyendo el salario, son flexibles. Es decir, siempre un trabajador podría encontrar empleo si “sólo” estuviera dispuesto a aceptar un salario menor.¹⁷

Este raciocinio no considera que el salario es una variable social tanto como económica. Es social, porque todas las sociedades establecen ciertas condiciones de vida, que van más allá de simple reproducción y supervivencia animal de la especie humana, que pasan a constituir el “mínimo aceptable” de esa sociedad en su particular estado de desarrollo.

En la etapa actual de desarrollo de la humanidad, hay ciertas condiciones de vida que han sido acordadas internacionalmente como el estándar mínimo aceptable. Entre estas condiciones se incluye eliminar el hambre y la pobreza extrema, educación básica para todos los niños y niñas, que los niños menores de cinco años no se mueran por problemas de salubridad o enfermedades prevenibles, que las madres no se mueran al dar a luz a sus hijos, que el agua sea potable y que existan alcantarillas, por mencionar algunos de los

¹⁷ En este enfoque no existe el desempleo, ya que al caer el salario siempre se puede bajar al nivel de la productividad. Así, siempre hay pleno empleo y no hay ciclo económico.

elementos acordados por todos los países del mundo en las Metas del Milenio de las Naciones Unidas.¹⁸

Al establecer estos parámetros sociales cada país, de acuerdo a su estado de desarrollo, ha fijado implícitamente un nivel mínimo de remuneración o ingreso.¹⁹ Uno de los elementos para asegurar esos niveles de ingreso mínimo, y que todos los países desarrollados tienen, son redes de apoyo social incluyendo un seguro de desempleo que cubra los períodos en los cuales las personas están en tránsito entre un trabajo y otro.

C. La estática comparada y los costos de transición

Como vimos, el desempleo es una característica intrínseca de una economía de mercado. Aunque no caben dudas que es conveniente para el conjunto de la sociedad que los recursos productivos, incluyendo el trabajo, se desplacen fácil y rápidamente desde las actividades menos rentables hacia las actividades que rinden más, trasladar recursos de una actividad hacia otra tiene un costo tanto social como individual ya que la transición generalmente no es instantánea y la búsqueda de trabajo tiene costos.

La economía, aunque no siempre los economistas que hacen recomendaciones de política, distingue claramente entre comparar dos situaciones, estática comparativa, y el tema de cómo se pasa de una situación a otra, la transición.

Desde el punto de vista de la estática comparativa o comparada, no caben dudas en que una situación en la que cada trabajador está activo y desempeñando la tarea que mejor realiza es la situación deseada u óptima. Por lo tanto, desde ese punto de vista la sociedad y la persona siempre ganan cuando un trabajador se traslada desde una labor donde su salario supera su productividad, gana más de lo que produce, a una situación en que ocurre lo inverso. También gana la sociedad si el trabajador simplemente se traslada a un trabajo que se adapta mejor a sus capacidades ya que aumenta su productividad. Nótese que para este efecto da lo mismo si el trabajador es despedido o simplemente se cambia.

El problema es que los trabajadores que salen de un trabajo rara vez encuentran trabajo instantáneamente. Lo más habitual es que se demore en transitar de un trabajo a otro, es decir, que pase por un período de desempleo mientras encuentra un nuevo empleo. A esta situación, de estar activamente buscando trabajo con la expectativa de encontrar uno en un plazo razonable, los economistas lo denominan desempleo “*friccional*”, ya que es cosa de tiempo hasta que el trabajador encuentre un nuevo empleo.

Los costos para la sociedad del desempleo friccional son dos: el costo personal del trabajador de no tener ingreso, corriendo el riesgo de convertirse en pobre, y el costo para la sociedad de tener una persona en condiciones de trabajar desempleada. En consecuencia, el conjunto de la sociedad debiera estar interesada, le conviene económicamente, que este

¹⁸ En el caso de Chile, por ley la educación es obligatoria hasta completar el segundo ciclo (la secundaria). Por lo tanto, tenemos un estándar aún mayor que el fijado por la ONU. Ver ONU (2005).

¹⁹ Sobre el papel del salario mínimo o un subsidio a los ingresos del trabajo, ver, por ejemplo, Beyer (2008).

desempleo friccional sea lo más breve posible. Una forma de reducir parte del costo, el individual, es ofrecer un seguro de desempleo. Una forma de minimizar el segundo, el social, es creando mecanismos que faciliten y aceleren la reinserción laboral de los que quedaron sin trabajo.²⁰

Al mismo tiempo, hay un problema de información que resuelven los mecanismos de reinserción laboral. Es mucho más eficiente tener un sistema que distribuye información sobre empleos disponibles y trabajadores que buscan trabajo. Un mecanismo tipo “ventana única de empleo” reduce la duración del desempleo, hace más probable que el trabajador encuentre un trabajo que se ajusta mejor a sus capacidades y, en consecuencia, que dure más tiempo en su nuevo empleo.

Un estudio empírico reciente (Kaplan 2008) basado en una encuesta a más de 14.000 empresas de América Latina encontró que los niveles de empleo aumentarían más de 2 puntos porcentuales, y aumentarían más de cuatro puntos porcentuales en las empresas con 20 trabajadores o menos, si se permitiera despedir libremente trabajadores, pero la rotación laboral sería mayor. Estos resultados son consistentes con la resistencia que ofrecen los trabajadores a la flexibilización laboral en ausencia de mecanismos adecuados de protección.

En otras palabras, los seguros de desempleo no son un mecanismo de caridad o de redistribución del ingreso, son una forma racional desde el punto de vista económico, de aumentar la eficiencia y elevar la producción de la economía en su conjunto.

Aquí nos hemos preocupado principalmente del desempleo que surge por ajustes en las empresas o el traslado de trabajadores hacia empleos que ellos prefieren. Hay formas generalizadas de desempleo que tienen que ver con el ciclo económico, recesiones o crisis. Los seguros de desempleo en esos casos cumplen una función diferente, cuál es mantener un nivel mínimo de consumo de los ciudadanos desempleados, evitando así una potencial catástrofe social. Además, se da el caso de personas que no son fácilmente empleables con los conocimientos y habilidades de las que disponen y necesitan ser entrenadas. En estos casos, el seguro de desempleo permite ofrecer un ingreso que facilite la reinserción laboral en mejores condiciones. Esto también es de beneficio social.²¹

Como hemos visto, la movilidad laboral es algo deseable y conveniente. La introducción de las IAS constituye una barrera inconveniente al despido ya que encarecen el objetivo de lograr un ajuste rápido en las dotaciones de mano de obra. Esta es la principal razón, fundada en la teoría económica, que tienen las empresas para promover su eliminación.

Para que no se piense que estas cosas son absolutas, hay ciertas condiciones bajo las cuales el pago de un monto razonable de indemnización por despido puede ser económica y

²⁰ De ahí la importancia que le asignan en países desarrollados a los mecanismos de reinserción que describe Reutersward en su trabajo y que el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad le asignó en su Informe Final a este tema.

²¹ Como discute Reutersward se le asigna una gran importancia y se dispone de mecanismos especiales para tratar con el desempleo de “larga duración”.

socialmente preferible a una situación en que estos pagos no existen. Blanchard y Tirole (2004) han desarrollado un argumento plausible, aunque para un caso limitado, en el cual las indemnizaciones por despido son técnicamente óptimas ya que corrigen por la externalidad negativa que le produce a la sociedad el despido del trabajador.

Por último, en el caso chileno, enfrentamos un problema adicional que es el de los empleos informales. Esto es, empleos en que no existe contrato entre las partes y, en consecuencia, no consta que una persona esté empleada a los efectos de su incorporación a los mecanismos de protección social existentes, esto es pensiones, salud y seguro de cesantía. Como veremos en la sección siguiente, esta situación afecta a un 40% de la masa laboral del país por lo que es necesario encontrar mecanismos que permitan incorporar a los trabajadores a los sistemas de seguro de cesantía y búsqueda de trabajo.

II. Diagnóstico del mercado laboral chileno

A. Una nota sobre los datos

En esta sección se pasa revista a las características generales del mercado laboral chileno. La finalidad de este ejercicio es poner algunos datos a disposición del lector, que permitan compartir una visión estilizada, usando cifras oficiales y públicas, de nuestro mercado laboral y su funcionamiento práctico. Las principales fuentes de información que se han utilizado son la Encuesta de Protección Social (EPS) 2004 y la información administrativa del Seguro de Cesantía publicada por la Superintendencia de Pensiones (SAP) en su página Web.

La información de la EPS está contenida en una base de datos de forma que se puede “interrogar” la base en función de los parámetros de interés. Es decir, se puede especificar que busque el número de personas que cumplan una determinada condición, por ejemplo, tener contratos de trabajo. También se puede consultar sobre el número de personas que no tienen contrato de trabajo (informales). Dentro de cada categoría se pueden buscar otras características como son género, sector de empleo, nivel de educación, duración en el empleo, etc. Usando estas herramientas se obtuvo la información sobre las características del mercado de trabajo.

Debe recordarse que, en el caso de la EPS se trata de una encuesta, en cambio en el caso del Seguro de Cesantía se trata de datos administrativos. Cada uno de ellos tiene ventajas y desventajas. La principal ventaja de la EPS es que busca ser representativa del total de las personas mayores de 18 años que forman parte de la fuerza de trabajo. Su principal debilidad es que, por tratarse de una encuesta, la información proviene de la memoria de las personas entrevistadas lo que puede dar lugar a inconsistencias y errores. Más detalles sobre la EPS aparecen en el Anexo al final de este trabajo.

La información del Seguro de Cesantía, proviene de datos administrativos y, por tanto, no está sujeta a la calidad de la memoria de las personas, sino a la veracidad de la información que entregan las empresas. Para las empresas enviar información supone el pago de las

contribuciones correspondientes, lo que puede generar problemas de veracidad y oportunidad de la información. Su principal debilidad es que se restringe sólo a personas que fueron contratadas (algo como el 60% de los empleados) y que ingresaron a un empleo por primera vez o que se cambiaron de trabajo. Los que no han perdido su empleo desde que comenzó el sistema (octubre 2002) y los informales no están considerados en esta información. Los datos del SC usados en este trabajo vienen directamente de los cuadros que la Superintendencia de Pensiones pone a disposición del público en su página Web (www.sp.cl).

B. Formalidad e informalidad laboral

La formalidad laboral en Chile la hemos definido como todas aquellas personas que se encuentran empleadas y que han firmado un contrato de trabajo, sea este indefinido, temporal o por faena.²² La formalidad en el empleo conlleva la obligación del empleador de inscribir a los empleados en el seguro de cesantía, y hacer los aportes que correspondan a los fondos de pensiones e Isapres.

De acuerdo a las estadísticas disponibles, la informalidad laboral en Chile afecta a alrededor de un 40% de la población empleada. La informalidad afecta más a los hombres que a las mujeres. De hecho, mientras el 43% de los hombres tienen empleos informales, el 39% de las mujeres trabajan de manera informal.

Si se mira desde el punto de vista sectorial, seis de los diez sectores que distingue la EPS emplean más del 40% de sus trabajadores de manera informal. Estos son agricultura; construcción; comercio; restaurantes y hoteles; transportes; almacenamiento y comunicaciones.²³

Como dato interesante, cabe destacar que los sectores que usan menos empleo informal son la minería y el sector de electricidad y agua con un 13% y un 8%, respectivamente. Ambos sectores son altamente intensivos en capital y tecnología y, posiblemente por ello, las empresas necesitan utilizar mano de obra debidamente entrenada y calificada lo que puede aumentar la formalidad. Curiosamente, en el sistema financiero un cuarto de los trabajadores son informales.

Si se clasifica la formalidad por nivel de educación, encontramos que la informalidad guarda relación inversa con el grado de educación. Es decir, a menor nivel educacional mayor es la probabilidad de ser trabajador informal. Mientras el 67% de los que no tienen educación alguna son empleados informales, sólo el 25% de los que tienen educación universitaria completa son informales.²⁴ El punto de equilibrio entre la formalidad e

²² Un inconveniente de esta definición es que quedan clasificados como informales los trabajadores por cuenta propia. En algunas actividades económicas los trabajadores independientes o por cuenta propia puede ser un grupo grande.

²³ Los sectores agrícola y transporte son sectores en que parte de la informalidad en realidad pueden ser trabajadores por cuenta propia.

²⁴ Como se señaló, por la definición que se usa en la EPS también son informales los trabajadores por cuenta propia y los patrones o empleadores, lo que puede exagerar la informalidad dentro de los grupos de mayor nivel educacional.

informalidad parece encontrarse entre los trabajadores con educación media incompleta, ya que algo menos de la mitad de ese grupo es “informal”.

Uno de los sectores con mayor prevalencia de informalidad es el de los empleados de servicio doméstico. En efecto, el 68% del servicio doméstico que trabaja puertas afuera es informal. Es sorprendente encontrar que un 8% de las personas que declaran trabajar en el sector público lo hace de manera informal.

Por último, no será sorpresa que si se mira la informalidad por quintil de salario resulte que la informalidad es mayor entre los grupos de menores ingresos. Cerca del 80% de las personas que se ubican en el primer quintil de ingresos salariales (el más bajo) son informales. Es decir, cerca de un tercio de las personas (31,7%) que se encuentran trabajando lo hacen en la informalidad y pertenecen al quintil de más bajos ingresos. Otra manera de mirarlo es que 13% de los trabajadores se ubican en el quintil más bajo de salarios y tienen contrato de trabajo. Por otra parte, cerca de la mitad de los que se ubican en el segundo quintil de ingresos son informales.

En términos generales, esta información se ve corroborada por datos de la CASEN 2003 que muestran que el 40% de los que se ubican en el primer quintil de ingreso y un 30% de los que están en el segundo quintil son informales.²⁵

En resumen, la informalidad es un flagelo que sufre el 40% de los trabajadores en Chile. El fenómeno se concentra en los grupos de menores ingresos, los que han alcanzado menores niveles educacionales y los que se emplean principalmente en los sectores agrícola, construcción y servicios personales.²⁶ Es decir, la informalidad es regresiva. Además, le impone un costo al Fisco por cuanto elude pagos de servicios sociales que eventualmente paga el Estado en la forma de transferencias en especie y en efectivo, servicios de salud y pensiones mínimas garantizadas.

Por otra parte y más cercano al objeto de discusión de este documento, no se hacen contribuciones al sistema de Seguro de Cesantía y, por no tener contrato, tampoco tienen acceso a Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS).

C. Caracterización del empleo formal

La legislación chilena define como **empleo formal** a todo aquel que tenga un contrato de trabajo. El empleador que usa el contrato como medio de obtener los servicios de un trabajador está obligado por las leyes del caso a descontar del salario bruto del trabajador los aportes legales (obligatorios) a los fondos de pensiones (AFP), a los seguros de salud

²⁵ La definición de informalidad de la CASEN es más precisa que la del EPS, ya que la CASEN los define como “asalariados que no tienen contrato de trabajo”, es decir, excluye a los empleadores y trabajadores por cuenta propia.

²⁶ Como vimos, al incluir a los trabajadores por cuenta propia esto incluiría a los dueños de microbuses y de camiones, pequeños almacenes, etc., por lo que hay que interpretar la cifra con cuidado. Por otra parte, por definición, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores son una minoría por lo que las cifras pueden ser una aproximación razonable a la realidad.

(ISAPRE) y al Seguro de Cesantía. Además, el empleador debe hacer los aportes patronales a que haya lugar.²⁷

Como hemos visto, los asalariados formales en Chile son aproximadamente un 60% de los empleados. Dentro de la categoría de empleado formal también se distingue **por tipo de contrato** entre las personas contratadas en forma indefinida, esto es un contrato que no tienen fecha de término, y aquellos contratados por faena o a plazo fijo, llamados contratos temporales. Los empleados con contrato indefinido representan la enorme mayoría de los trabajadores formales del país con un 87% del total. Esto significa que algo más del 50% de los trabajadores activos trabajan en una relación caracterizada por un contrato indefinido. Por extensión, el 13% de la población que trabaja bajo contratos temporales (por faena o a plazo fijo) representa cerca de un 8% de la población empleada en el país.

La distinción tiene importancia para los efectos de este trabajo por cuanto afecta el acceso a las IAS, como veremos en la sección que sigue.

Si separamos los contratados temporalmente de los indefinidos **por género**, vemos que las mujeres tienden a ser empleadas con contratos indefinidos en igual proporción que los hombres, 88% mujeres y 86% hombres. Esto es consistente con el hecho que también entre las mujeres hay menos empleos informales que entre los hombres. Es decir, aunque las mujeres participan mucho menos que los hombres en la fuerza de trabajo, cuando ingresan lo hacen buscando empleos formales, con la excepción de las trabajadoras domésticas.

Por sector económico, como era de esperar, los empleos temporales se concentran en el sector agrícola (43% de los empleos formales son a plazo fijo) y en el sector construcción (cerca del 40% son a plazo fijo). En todos los demás sectores el empleo indefinido domina ampliamente con la mayoría contratando menos del 10% de su fuerza de trabajo bajo la modalidad “temporal”. Curiosamente, el sector comercio y restaurantes que tienen una de las mayores tasas de informalidad en el empleo, sólo contrata un 7% de su fuerza de trabajo con contratos temporales.

Lo importante de estos datos es que los empleadores no buscan eludir el pago de la IAS usando (o abusando) de los contratos temporales. En otras palabras, si las IAS son un problema para los empleadores, estos buscan evitar su pago por otras vías. Posiblemente por la vía de la informalidad y una alta rotación de los empleados con contratos indefinidos, ya que los contratos temporales, como vimos, se dan en sectores que la intuición económica indica que hay mayor probabilidad que ocurran por la naturaleza de las faenas.

Si analizamos las cifras **por nivel educacional** vemos que la prevalencia de empleos temporales es mayor entre los trabajadores de menor nivel educacional. En efecto, cerca del 40% de los que declaran no tener ninguna educación tienen empleos temporales. El

²⁷ Para que no hayan dudas al respecto, cabe recordar que el costo para el empleador es la totalidad de estos elementos más el salario neto (*take home pay*) del empleado. Por tanto, es este costo el que una empresa maximizadora de la Sección I, más arriba, toma en cuenta a la hora de equiparar productividad con “salario”. En otras palabras, el trabajador es siempre el que paga las contribuciones de todo tipo, aunque desde el punto de vista legal estas sean “de cargo del empleador”.

porcentaje disminuye a medida que aumenta el nivel educacional y baja de dos dígitos una vez que se completa la educación media.

Mirando desde el punto de vista del nivel educacional de los trabajadores temporales no caben dudas que la temporalidad está asociada al nivel educacional. Es así como más del 60% de las personas que trabajan con contratos temporales no alcanzan a tener educación media completa. En cambio, entre los contratados en la modalidad indefinida, más del 67% han completado su educación media o más.

Las contrataciones indefinidas se elevan rápidamente con el nivel educacional acercándose a 80% a partir de aquellos que completaron la educación básica. Los contratos indefinidos superan el 90% a partir de los empleados que completaron la educación media.

Los contratos indefinidos se asocian con mayores niveles de ingreso salarial. En efecto, cuando se analiza el mercado de trabajo formal **por quintil de salario** vemos que alrededor del 70% de las personas que clasifican en el quintil 1 y 2 (los más bajos) tienen contratos temporales. En cambio alrededor de un 60% de las personas que clasifican en los quintiles 4 y 5 tienen contratos indefinidos. Mirado desde el punto de vista de cómo se comparan los empleados temporales entre sí, cerca de un 60% de los temporales se ubican en los primeros dos quintiles de ingreso salarial. En cambio, un 50% de los que tienen contratos indefinidos se ubican en los quintiles salariales 4 y 5.

En resumen, las personas con empleos formales tienden a tener mayores ingresos que las personas con empleos informales. Dentro de la formalidad, aquellos que tienen contratos indefinidos tienden a estar mayoritariamente en los quintiles más altos de ingreso. Asimismo, los que tienen contratos indefinidos tienden a tener más educación, lo que corrobora la intuición popular que en Chile para tener mayores ingresos es conveniente tener más educación.²⁸

Por el contrario, aquellos que se emplean bajo la modalidad del contrato temporal, tienden a tener menores niveles de educación y a ganar salarios menores. Esto coincide con la lógica económica por cuanto es posible suponer que los empleadores prefieren mantener indefinidamente a trabajadores que tienen mayor calificación y que son más difíciles de reemplazar. Son justamente este tipo de trabajadores, más caros y más escasos, los que también tienen una mayor probabilidad de acceder a las IAS, como se verá en la siguiente sección.

²⁸ La economía chilena no parece estar en una situación en que, en términos relativos, una supuesta escasez de mano de obra no calificada, por ejemplo en el sector agrícola, se haya traducido en un alza del salario relativo de ese grupo, aunque puede haber aumentado su salario real.

C. Las indemnizaciones por años de servicio

i. El derecho a IAS

El Código del Trabajo establece que para tener derecho a obtener IAS las personas deben haber cumplido copulativamente con cinco condiciones:

- Que hayan estado empleadas
- Que hayan sido empleadas mediante un contrato formal
- Que ese contrato haya sido indefinido, es decir, no temporal
- Que el empleado haya estado en funciones en la misma empresa bajo las condiciones anteriores por un período mínimo de 12 meses continuados
- Haber sido despedido “por necesidades de la empresa”, es decir, por iniciativa del empleador.²⁹

De acuerdo a las estadísticas obtenidas de la EPS, sólo un 6,44% de las personas que son despedidos, sean estos formales o informales, cumplen las cinco condiciones que les permiten acceder a IAS. Es decir, cerca de 94% de las personas que trabajan, al ser despedidos, no tiene derecho a IAS.³⁰

Esta estadística, obtenida directamente del procesamiento de los datos de la EPS 2004, es resistente frente a otras formas de cálculo. Por ejemplo, Libertad y Desarrollo (2008), usando otras fuentes y otro método de cálculo, estima que sólo un 5,85% de los despedidos tienen derecho a recibir IAS. El mismo documento señala más adelante que “... el pago de las IAS no está asegurado, ya que dependen (*sic*) de otros eventos como la condición económica de la empresa...”.

Este hecho corroborado por los diversos datos disponibles es muy importante por cuanto en los estudios comparativos de rigidez laboral y en la discusión sobre políticas de empleo se adopta el criterio que los empleados, al ser despedidos por cualquier razón, tienen derecho automático a cobrar un mes de sueldo por año de servicio, una vez cumplido un año de servicio, con un límite máximo de 11 años.³¹

Esta visión no corresponde a los hechos. Más aún, el porcentaje de empleados que tendrían derecho a cobrar IAS no aumentaría significativamente si se relajaran algunas de las condiciones enunciadas más arriba. Por ejemplo, si se elimina el requisito de permanencia en la empresa (12 meses de empleo continuo en la misma empresa), el porcentaje de personas que pierden el empleo y quedan cesantes que calificarían para cobrar IAS se elevaría de 6% a 9%. Asimismo, si se elimina la condición que el despido tiene que ser

²⁹ No reciben IAS quienes hayan sido despedidos por no cumplir con las obligaciones que le impone el contrato.

³⁰ El cálculo está basado en la EPS 2004 como los demás cálculos de esta parte del estudio. El porcentaje de personas que tienen derecho a cobrar IAS se obtuvo seleccionando a las personas que declaran haber estado empleadas en el período “t” y que declaran estar desempleadas en el período “t+1” y que además cumplen cada uno de los requisitos enunciados en el texto. Esto no es lo mismo que considerar a todas las personas despedidas, ya que no todos los despedidos en un período están cesantes en el mes siguiente.

³¹ Ver, por ejemplo, OCDE (2003), Estudios Económicos: Chile.

“por necesidades de la empresa” el porcentaje de empleados que tendría acceso a la IAS se elevaría algo más, llegando a 17%. Como se ve, aún si se relajaran algunas de las condiciones claves, un grupo muy minoritario de los trabajadores activos tendrían derecho a cobrar las IAS.³²

Mirando el *derecho a IAS por sector de actividad* se aprecia que, tanto en el sector público como en el sector privado, las personas con derecho a IAS son un porcentaje muy bajo de los empleados, llegando a 7,5% en el sector privado y sólo 3,7% en el sector público.³³ Por *sector económico* se aprecia que los sectores con mayores porcentajes de derecho a IAS son minería, manufacturas, electricidad y agua, comercio y restaurantes, y servicios financieros todos con más de dos dígitos. Aún así, sólo el sector de electricidad, agua y gas supera el 20% de sus empleados con derecho a IAS.

Desde el punto de vista del *quintil de salarios*, nuevamente se constata que a mayor nivel de ingresos también aumenta el porcentaje de empleados con derecho a IAS. En los primeros dos quintiles (los más bajos) los empleados con derecho a IAS están por debajo del 6%, con 2,8% en el quintil 1 y 5,1% en el quintil 2. En cambio a partir del quintil 3 el porcentaje es de más de dos dígitos y en el quintil 5 este porcentaje se acerca al 20%.

Es grato constatar, una vez más, que no hay discriminación de *género* en materia de IAS. En efecto, tanto mujeres como hombres tienen derecho a IAS en el mismo porcentaje, 6,4%

Mirado *por nivel educacional*, el derecho a IAS sigue el mismo patrón observado en las otras variables. Esto es, los derechos a IAS benefician en general a las personas con mayores niveles de educación. Las personas sin educación simplemente no acceden al derecho, su porcentaje es cero. Al completar la educación secundaria el porcentaje de empleados que tienen derecho a IAS alcanza el 10% y se eleva por encima del 12% para las personas con educación técnica terciaria. La disminución a niveles cercanos al 9% que se observa entre las personas con educación universitaria requiere más investigación para explicarla.

ii. Cobro de IAS

Una cosa es tener derecho a cobrar IAS y otra es lograr hacer efectivo ese derecho. Como veremos, en el caso chileno las dos cosas son muy diferentes.

De acuerdo a la EPS algo menos de 20% de los trabajadores que tienen derecho a IAS logran cobrar al menos una parte de la IAS ya que en muchos casos el pago se negocia para

³² Aunque no hay estadísticas al respecto, la experiencia práctica indica que se observan comportamientos laborales inadecuados para inducir a la empresa a despedir al trabajador. Desde luego, la motivación para comportarse inadecuadamente es la posibilidad de cobrar uno o más meses de sueldo, otra característica indeseable del sistema de IAS.

³³ El bajo porcentaje del sector público probablemente se debe a que las condiciones de empleo de la mayor parte de los empleados públicos no se rige por el Código Laboral. Esto también significa que los empleados públicos están excluidos del beneficio de las IAS.

evitar un juicio laboral que puede ser largo y costoso.³⁴ El 20% que recibe al menos una parte de la IAS, del 6,4% que tiene derecho a cobrar IAS, es equivalente a un 1,25% del total de las personas que pierden el empleo, que tenían contrato indefinido y que trabajan un año o más en la misma empresa.

Mirado **por género**, esta vez las mujeres son discriminadas ya que del total con derecho a indemnización sólo un 16,7% recibe algún pago comparado con el 22,3% de los hombres.

Considerando el **nivel educacional**, encontramos que el mayor porcentaje de cobro se concentra en los trabajadores con educación universitaria completa con un 31%. Los demás niveles educacionales fluctúan entre 11% y 23% con la excepción de los técnicos que dicen recibir sus IAS en un 28% de los casos. Nuevamente se observa que, en general, a mayor nivel educacional mayor es la probabilidad de cobrar al menos una parte de las IAS.³⁵

La probabilidad de recibir IAS está correlacionada con la formalidad y estabilidad en el empleo. Es así como mirando desde el punto de vista del **sector económico**, el sector que más paga indemnizaciones a sus empleados despedidos es electricidad, agua y gas (47,5%) seguido por los sectores minería y manufactura con algo más de 39% cada uno. Los demás sectores pagan IAS en porcentajes que fluctúan entre 30% y 36%, con la excepción de los sectores agrícola y de servicios comunales, sociales y personales que están significativamente por debajo del 30%.³⁶

En resumen, el derecho a recibir las IAS es un beneficio al que tienen derecho sólo algo más del 6% de los trabajadores. Dentro de este grupo se benefician más los grupos con mayores niveles de educación e ingreso. Además, reciben las IAS sólo un 20% de los que tienen derecho a hacerlo y se benefician principalmente los más educados y los grupos de más altos ingresos. Esto significa que sólo poco más del 1% de los trabajadores que tendrían derecho a recibir IAS llega a cobrar al menos una parte del beneficio.

En resumen, las IAS constituyen un beneficio focalizado en los grupos más educados y con mayor nivel de ingreso que no cumple una función de protección social real en el mercado de trabajo.

³⁴ Desde luego, la tasa de descuento (urgencia de cobro) es más alta para el trabajador que para el empleador. Por lo tanto, la decisión racional del trabajador es cobrar lo que pueda y olvidarse del asunto.

³⁵ En este punto hay una inconsistencia en las estadísticas ya que un 11% de las personas sin educación habrían recibido IAS pero ninguna de ellas, según las características que reporta la EPS para ellos, tendría derecho a cobrar indemnización por despido. Puede ser que algunos empleadores paguen una indemnización para evitar juicios laborales por otros motivos como, por ejemplo, la falta de contrato de trabajo. También se puede referir al “aviso de despido”, es decir a que las personas fueron despedidas sin preaviso y por tanto tienen derecho a un mes de remuneración.

³⁶ En el caso de servicios comunales, sociales y personales puede que el empleo en el sector de servicios personales influya decididamente en la estadística.

D. *¿Cómo funciona el seguro de desempleo en Chile?*

En esta sección se usan las mismas categorías utilizadas para describir el mercado laboral para ver quiénes acceden al seguro de desempleo.

Los cotizantes en el seguro de cesantía a mayo de 2008 llegaban a 2.894.676 personas. La distribución de los **cotizantes por rama de actividad** es clasificada por la SP en 19 sectores de actividad económica, siendo el más importante el sector de Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con un 18,5% de los cotizantes. Los sectores que tienen cerca de o superan el 10% de los cotizantes son Agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 9,8%; Construcción con 10,3%; Comercio con 13,3%; y Otros servicios comunitarios (excluyendo salud, educación y otros servicios sociales) con 9,2%. De los restantes sectores sólo dos sectores superan el 5% de los cotizantes: Transportes, almacenamiento y comunicaciones (5,8%) y la Administración pública (5,3%). Todos los demás sectores están por debajo de estos niveles. Como para cotizar en el seguro de cesantía es necesario estar contratado, esta es una buena representación de la distribución del empleo formal en la economía chilena.³⁷

En cuanto a **cobertura**, las estadísticas muestran que, durante el año 2007, el Seguro de Cesantía otorgó beneficios a un número equivalente al 23,6% de los desempleados en ese mismo año. Durante el primer semestre del año 2008 la cobertura del Seguro de Cesantía disminuyó levemente llegando a un nivel de 22,3%. Como hay quienes cobran el seguro de cesantía sin necesariamente estar cesantes —recordemos que estar cesante no es una condición para retirar los fondos— la cobertura del Seguro de Cesantía en la práctica es menor. Es decir, el Seguro de Cesantía sólo protege a la entre la cuarta y quinta parte de los desempleados, dejando sin protección a la gran mayoría de los desempleados.

i. **Operación del seguro**³⁸

Los **beneficiarios del seguro de cesantía**, según las estadísticas publicadas por la SAFP, durante el 2007 provienen principalmente de los sectores Construcción (16,0%), Comercio (15,0%), Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (13,6%), Intermediación financiera (11,6%), y Agricultura, ganadería y silvicultura (10,8%). Como se aprecia estos 5 sectores representan cerca de un 70% del total de beneficiarios. Además, la importancia relativa de estos sectores en los beneficiarios del seguro es bastante estable en el tiempo lo que da una indicación de la tasa de rotación en el empleo de estos sectores.

³⁷ Para esto se hicieron pruebas estadísticas comparando las dos poblaciones, esto es, los que pertenecen al SC y la población incluida en la EPS 2004. El resultado, usando el test de medias o medianas, con un 95% de confianza, es que las poblaciones no son estadísticamente diferentes en cuanto a edad promedio, salarios, y sector de empleo con la excepción del sector Agrícola donde hay un mayor porcentaje de personas que sí pertenecen al SC, 22,6% contra 17,6% en el mercado laboral como un todo; y el sector Servicios comunales, sociales y personales donde un menor porcentaje está afiliado al SC. En los otros siete sectores son prácticamente idénticos.

³⁸ No fue posible obtener información administrativas de la SP sobre las personas que cobran Seguro de Cesantía y acceden al Fondo Solidario, según nivel de ingreso y nivel educacional.

Los sectores que menos desempleados aportaron al seguro de cesantía durante el año 2007 fueron electricidad, gas y agua (0,1%); explotación de minas y canteras (0,5%); administración pública y defensa, planes de seguridad social, afiliación obligatoria (0,7%); servicios sociales y de salud (0,8%); y organizaciones y órganos extraterritoriales (0,1%). Estas cifras corroboran, una vez más, la estabilidad en el empleo de los sectores de servicios públicos básicos y minería.

Desde el punto de vista del **nivel de remuneraciones (imponibles) de cada sector**, de lejos el sector mejor remunerado es Minería, donde la remuneración imponible supera \$957.000 mensuales. Lo sigue Organismos extraterritoriales (internacionales y embajadas) que operan en Chile con cerca de \$879.000 mensuales y, bastante más atrás, el sector Electricidad, Gas y Agua con cerca de \$685.000 mensuales. Nótese que en el caso de los dos sectores ligados a la actividad económica interna se trata de sectores altamente intensivos en el uso de capital, donde la productividad del trabajo es altísima y pueden soportar altos niveles de remuneraciones. Muy atrás siguen el sector Pesca con unos \$335.000 mensuales y Enseñanza que cae muy por debajo de los \$ 300.000 mensuales.

Los sectores con los más bajos salarios imponibles son, de menor a mayor, el sector Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (\$130.500), Otros servicios comunitarios, sociales y personales (\$ 146.000), y el sector Agricultura, ganadería y silvicultura (\$ 155.000). Es posible que la remuneración promedio del sector inmobiliario tenga más que ver con el hecho que en ese sector se pagan comisiones que no son imponibles.

Algo parecido ocurre con la remuneraciones en la Región Metropolitana que en algunos casos da la impresión que hay un claro objetivo de eludir pagos a los servicios de protección social como el seguro de cesantía. En efecto, en la Región Metropolitana se pagan las más bajas remuneraciones imponibles de todo el país (\$63.600 mensuales) seguida por la Región VI (\$220.000 mensuales). En este último caso, nuevamente la remuneración imponible en el sector agrícola es de sólo \$12.323 mensuales.

Para ilustrar las distorsiones, en la Región Metropolitana el sueldo imponible en los sectores Construcción y Otras actividades de servicios, comunitarias, sociales y personales ascienden a \$3.515 y \$4.530 mensuales, respectivamente. En el caso del sector Construcción, la remuneración imponible en la RM es 20 veces menor que la remuneración en la región que sigue (la Octava) y 100 veces más baja que el promedio de todas las regiones excluyendo la RM y la Octava. Este fenómeno ocurre incluso en la administración pública, lo que lleva a pensar que la forma de contratación en la RM está distorsionada por prácticas de elusión.

Un aspecto del seguro de cesantía que ha sido objeto de debate público es el hecho que el componente “solidario”, el *seguro de cesantía solidario*, prácticamente no se utiliza. La razón principal para ello es que las condiciones para acceder al componente solidario no la cumplen la mayor parte de los desempleados. Especialmente restrictiva resulta ser la condición de “registrar 12 cotizaciones mensuales continuas en el Fondo de Cesantía Solidario en el período inmediatamente anterior al despido” (Art. 24, letra a). Esto es

consistente con la estadística respecto de las personas que tienen derecho a cobrar IAS (6,44% de los quedan desempleados), ya que las condiciones de acceso a ambos beneficios son las mismas.

ii. Duración del desempleo

Como muestra el trabajo de Claudia Sanhueza, en este mismo volumen, la mediana de la duración del desempleo entre los que cobran seguro de cesantía es de cuatro meses, es decir, la mitad de los desempleados que cobran el seguro de cesantía encuentra empleo en un plazo de cuatro meses.³⁹ En un plazo de 7 meses el 75% de los desempleados que habían cobrado el seguro de desempleo ya habían encontrado empleo nuevamente. La casi totalidad de los desempleados que cobraron seguro de desempleo ya estaban empleados al cabo de 29 meses.

En cambio, entre los desempleados que no tuvieron acceso al seguro de desempleo, la mediana del período de desempleo fue de seis meses. El 75% había conseguido empleo en un plazo de 12 meses, y el 99% ya estaba empleado al cabo de 36 meses.

Lo primero que llama la atención de estas estadísticas es que el desempleo dura sistemáticamente menos entre los que tienen acceso al seguro de cesantía, comparados con los que no tienen acceso, contrariamente a lo que el sentido común pareciera indicar. Es decir, los que perciben algún tipo de ingreso por medio del SC, a pesar de disponer de ingresos que hacen menos urgente trabajar, se integran más rápidamente a un empleo que los que no tienen protección alguna.

Como este fenómeno evidentemente no está relacionado con los ingresos, podría deberse a las características de los empleos en que participan la mayor parte de los cobran el seguro de cesantía.⁴⁰ En la práctica, se observa que entre los que cobran el seguro de desempleo por cada sector económico, ocurre que el 75% de los que cobran el seguro de cesantía en el sector construcción son personas que estaban contratadas a plazo fijo o por faena. En el caso del sector agrícola este porcentaje se eleva 94%. Estos dos porcentajes sobrepasan largamente el promedio de los otros sectores que no llega a 40%.

En todo caso, la evidencia disponible muestra que el seguro de cesantía, tal como opera en Chile, no parece alterar las preferencias entre trabajar y permanecer cesante. Es decir, la mayor parte de los que están cesantes y cobran seguro de cesantía buscan activamente y

³⁹ La mediana es el punto que separa en dos partes iguales el conjunto de las observaciones. La ventaja de usar la mediana es que no está influida por los valores de las observaciones extremas que pueden no ser representativas del comportamiento del conjunto, como ocurre con el promedio aritmético.

⁴⁰ Este podría ser el caso de los trabajadores del sector construcción que trabajan directamente en las obras. Al término de una faena, cobran el seguro de desempleo y se integran en otra faena en un período relativamente breve. También podría ser el caso de los trabajadores agrícolas a medida que se trasladan de una región a otra o que se reintegran al trabajo al comenzar el nuevo ciclo agrícola (plazos de menos de un año). Como además se trata del conjunto de trabajadores que tienen contratos, es posible presumir que estos son trabajadores “preferidos” y que son contratados nuevamente con mayor rapidez. Para explorar estas hipótesis se necesita mayor información que la disponible.

encuentran empleo en un plazo de pocos meses, el 75% está empleado en 9 meses o menos. En cualquier evento, como el seguro de cesantía es en realidad una cuenta de ahorro de los trabajadores individuales y sólo se puede usar por un plazo máximo de 5 meses, el incentivo es a usarlo racionalmente. Es así como, los desempleados que usan el seguro de desempleo, encuentran trabajo dentro de un período de 4 meses que, como vimos al inicio, es el período en el cual los fondos de la cuenta individual se extinguen.⁴¹

Una de las principales preocupaciones de los administradores de sistemas de seguro de desempleo es el tema del “riesgo moral” (*moral hazard*), es decir, abusar del sistema. En principio hay dos maneras de hacer esto. Una es que las personas que puedan acceder al seguro de desempleo lo usen para financiarse períodos de desempleo (ocio) más largos, y otra es que cobren el seguro mientras obtienen trabajo en el mercado informal. Debido a lo serio del problema (ver Reutersward en este mismo volumen) para reducir el abuso de los seguros de desempleo en los países desarrollados se gastan muchos recursos y se crean barreras administrativas, límites a su uso y obligaciones de buscar empleo.

Por tanto, es importante que las reformas que se propongan logren mantener esta característica tan especial del sistema que tenemos en Chile.

III. Seguro de desempleo: ¿para qué y para quienes?

Como hemos visto en las secciones anteriores, el mercado laboral chileno tiene algunas peculiaridades que limitan la efectividad de los mecanismos de protección social existentes, en especial en materia de seguro de desempleo e IAS.

Una de ellas dice relación con el alto grado de informalidad en el empleo (alrededor de 40%) que dificulta la participación en los mecanismos de pensiones, salud y también en el seguro de cesantía e IAS. No es evidente que la informalidad se resuelva por la vía de los incentivos económicos salvo que se eliminaran todas las cotizaciones a los mecanismos existentes, las del empleado y del empleador. Desde luego, esto significaría eliminar los sistemas de protección social o que el Estado tendría que pagar todos los costos lo que es a todas luces impracticable. Por tanto, parece que la única alternativa en este sentido es una mayor fiscalización por parte del Estado, posiblemente acompañada de multas más onerosas por incumplimiento.⁴²

Como ha señalado Vuletin (2008), a partir de su estudio sobre la informalidad en América Latina, establecer la importancia de los mercados informales es importante por al menos tres razones: (i) hay fuerte evidencia que existe un vínculo directo y claro entre el tamaño de la economía informal y la evasión tributaria; (ii) la economía informal, en tanto

⁴¹ Estadísticas administrativas de la SAFP muestran que para el año calendario 2007 el porcentaje de personas que cobran el seguro según el contrato sea indefinido o plazo fijo es prácticamente igual con un 48% y un 52%, respectivamente. En este sentido, cabe preguntarse porqué sólo la mitad de los que tienen derecho a usar el seguro de cesantía lo hacen.

⁴² Esta es una opción no preferida o de “*second best*”. Como se ha demostrado en el caso de Brasil mayores regulaciones y que se aplican más estrictamente elevan el nivel de desempleo, aunque pueden mejorar la distribución del ingreso (ver Almeida y Carneiro, 2008).

proveedora de trabajo, tiene un impacto sobre la viabilidad de las instituciones de seguridad social especialmente en cuanto a su capacidad de ofrecer protección y de financiarse; (iii) percepciones erradas sobre el tamaño real de la economía informal puede disminuir seriamente la efectividad de una amplia gama de políticas públicas, en este caso respecto de empleo y seguridad social. Usando un modelo tipo MIMIC (Multiple Indicators, Multiple Causes), el estudio además señala que la informalidad también reduce las tasas de sindicalización, el número de contribuyentes a los mecanismos de seguridad social y las tasas de enrolamiento en la educación secundaria.

Según el estudio de Vuletin, el tamaño de la economía informal en Chile sería equivalente a un 32% del PIB. Este nivel de informalidad se explicaría en un 36% por el alto nivel de los impuestos (incluyendo los cargos por empleo), en un 30% por la importancia del sector agrícola, en un 28% por un índice de rigidez laboral (medido como la relación entre el salario mínimo y el ingreso per capita), y en un 6% por la inflación. La economía chilena sería la undécima de menor informalidad entre 32 países de América Latina y el Caribe.

Lo importante de este estudio es que se percibe que la variable más importante que determina la informalidad son los impuestos. Sin embargo, en Chile el impuesto a las empresas es de sólo 17% mientras que los cargos relacionados con el empleo superan el 20%. De ahí que es dable esperar, a partir de este estudio, que el problema del empleo informal está principalmente relacionado con la percepción que las contribuciones sociales son demasiado onerosas.

A. Universo a cubrir

Como hemos visto hasta aquí, el tema del universo a cubrir no es trivial. Por una parte una proporción demasiado alta de la población empleada, alrededor de 40%, trabaja de manera informal. Además, hay buenas evidencias que esto perjudica la operación de los sistemas de protección social incluyendo, desde luego, los mecanismos de seguro de desempleo. Por otra parte, la principal barrera a la formalización es precisamente el pago de impuestos, incluyendo los que afectan al empleo.

Por el momento, pareciera que no hay alternativa práctica para elevar el grado de cobertura al empleo formal que una mayor fiscalización. Como se sabe en qué sectores y en qué regiones se concentra el empleo informal, no es una tarea imposible concentrar los esfuerzos de fiscalización en aquellos lugares donde hay mayor prevalencia de empleo informal. Para motivar la formalización del empleo las multas por emplear a personas sin contrato deben ser suficientemente altas como para disuadir la práctica. En este sentido la experiencia del Servicio de Impuestos Internos en lo relativo a reducir la evasión tributaria puede ser útil.

Mientras aumenta la cobertura hay que trabajar con los elementos existentes, es decir, la cobertura debe ser “universal”, entendiéndose por ello que debe cubrir a todos los que tengan contrato, sean estos temporales o indefinidos, con el sector público o el sector privado.⁴³ A

⁴³ La exclusión de los empleados públicos de las reglas del Código del Trabajo tiene su origen en que las reglas que afectaban a los empleados públicos, en particular en relación a pensiones, eran más favorables que

medida que las prácticas fiscalizadoras y las propuestas que se presentan a continuación rindan frutos, la formalidad y cobertura deberían aumentar y sería más fácil llegar a una cobertura que se acerque a la universalidad. Las únicas exclusiones deben estar relacionadas con el incumplimiento por parte del trabajador de sus obligaciones contractuales sin causa justificada. Es decir, el seguro se aplicaría a cualquier persona que sea despedida “sin causa”.

B. Beneficios

No parece razonable discriminar en los beneficios por tipo de contrato según este sea temporal o indefinido. Pareciera más fácil y más equitativo otorgar beneficios en función del período de empleo y el nivel de remuneración con algún tope: mientras mayor el período de empleo y el nivel de remuneración, mayor el beneficio y su duración.

Aprovechando una eventual reforma del seguro de cesantía, uno de los elementos que habría que corregir es la anomalía que se paguen las cotizaciones al seguro por remuneraciones inferiores al salario mínimo. Cotizaciones tan bajas hacen que los beneficios del seguro sean tan mínimos que no cumplen su función.

C. Problemas a evitar

El principal problema a evitar es el de riesgo moral. Como muestra Sanhueza en su estudio, uno de las grandes fortalezas del actual sistema es que los que acceden al seguro de cesantía encuentran trabajo antes que aquellos que no lo tienen. Y esto en un sistema de reinserción laboral bastante precario como el nuestro.⁴⁴ Reutersward muestra que uno de los grandes desafíos de crear un buen sistema de intermediación laboral consiste en crear mecanismos que faciliten la reinserción de los trabajadores en el menor plazo posible y en trabajos que mejor se adapten a sus habilidades de forma de reducir la tasa de rotación.

El segundo aspecto a evitar es que una eventual reforma complique más el seguro de cesantía e introduzca mayor rigidez agravando el problema de la informalidad en el mercado laboral. El seguro de desempleo se justifica como un mecanismo que permita dar el máximo de flexibilidad en la asignación del recurso trabajo entre sectores y empresas, cambiando una supuesta seguridad en el empleo por cierta estabilidad de ingresos.

las de los obreros. En esa época también se distinguía entre empleados y obreros y se discriminaba a favor de los primeros.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, las sugerencias al respecto del Consejo Asesor Presidencial (2008), acápite 2^o.3. Intermediación Laboral.

IV. Reforma del seguro de desempleo

A. Propuesta de reforma

En base a las ideas anteriores, los elementos centrales de un seguro de desempleo para la actual etapa de desarrollo de la sociedad chilena deberían incluir los que se reseñan a continuación.

En primer lugar, debe *aspirar a ser universal*. En las condiciones actuales esto significa que debe cubrir a todas las personas que estén empleadas formalmente. El gobierno debe hacer un esfuerzo sistemático de asegurarse que todo chileno que trabaje en situación de dependencia tenga contrato de trabajo. La no formalización de la relación laboral debe ser penada con fuertes multas disuasivas. Las personas que trabajan por cuenta propia debieran poder acceder al seguro de desempleo si hacen las cotizaciones que correspondan. Por último, se debería incorporar a los empleados públicos al sistema. No hay ninguna razón económica para discriminar en contra del empleo público.

La universalidad no se puede alcanzar de un día para otro. Por lo tanto, es necesario que la introducción del nuevo sistema sea **gradual**. En particular, a los que hoy tienen alta probabilidad de cobrar IAS no parece razonable cambiarles las reglas del juego y mucho menos eliminarle los derechos adquiridos. Sin embargo, los que firmen un nuevo contrato de trabajo deberían beneficiarse de las nuevas reglas.⁴⁵

En segundo lugar, se deberían *eliminar las distinciones entre tipos de contrato*. Esto es, todos los trabajadores en situación de dependencia deben estar sujetos a un contrato de trabajo sin distinciones entre contratos temporales y contratos indefinidos. Esto implica que todos los trabajadores tienen los mismos beneficios y también conlleva la extinción de beneficios discriminatorios como las IAS.

Eliminar las distinciones entre tipo de contrato es controversial por cuanto se dice que no tiene sentido asegurar un evento que tiene 100% de probabilidad: quedar cesante al término del período. Sin embargo, en primer lugar, que termine el empleo no es equivalente a quedar cesante. En segundo lugar, si la persona queda cesante, podrá acceder al seguro sólo por lo que le permitan sus cotizaciones —a menor número de cotizaciones menos beneficios. Todo esto disminuye, aunque no elimina totalmente, el llamado riesgo moral. De ahí la importancia de fortalecer los mecanismos de reinserción laboral y control del pago de beneficios para limitar el acceso a los cesantes que efectivamente buscan trabajo activamente.

Esta propuesta es consistente con la eliminación de la distinción de los trabajadores del sector público que los excluye de los beneficios laborales a los que tendrían el resto de los chilenos. En la misma dirección, se debe dar consideración a la eliminación de la contratación a “contrata” y a “honorarios” en el sector público salvo en los casos de

⁴⁵ Este es el mismo procedimiento que se siguió al introducir el Seguro de Cesantía.

consultorías en que es evidente que se están vendiendo servicios profesionales por tareas específicas sin continuidad en el tiempo.⁴⁶

En tercer lugar y siguiendo con la misma lógica, ***el seguro debe aplicarse por igual a todo trabajador*** que cumpla con los requisitos que se fijan para acceder a él.⁴⁷

En cuarto lugar, el ***acceso al seguro debe ser “a todo evento”***, esto es, el seguro debe proteger a todo trabajador que despedido por motivos que no tienen que ver con su desempeño. Esto es, personas que sean despedidas “por causa” no tendrían acceso al seguro de desempleo.⁴⁸ Tampoco tendrían acceso al seguro las personas que renuncien voluntariamente.

En quinto lugar, ***se debe poner fin al “seguro de cesantía solidario”***. Estos no serían necesarios porque las cuentas individuales se eliminarían.

En sexto lugar, los ***requisitos de acceso deben ser simplificados***. Por ejemplo, cualquier persona desempleada, que cumpla los requisitos, podría acceder al seguro de desempleo luego de enterar seis meses de cotizaciones, continuas o discontinuas.

En cuanto a los ***beneficios***, se propone un sistema en el cual con seis meses de cotizaciones hay derecho a un mes de seguro. Por cada dos meses adicionales de cotizaciones se puede acceder a un mes más de pago de seguro hasta completar doce meses de beneficios con 28 meses de cotizaciones. Comparado con el sistema actual este tiende a incentivar la permanencia en el empleo lo que tiene otras ventajas como, por ejemplo, hacer más atractivo para el empleador invertir en el entrenamiento de su personal.

El ***beneficio podría partir con un 60% de la remuneración bruta*** por la cual se ha cotizado, disminuyendo a razón de 5 puntos porcentuales por mes hasta el séptimo mes, en que llegaría a un 30% del salario bruto, quedando en ese nivel hasta el mes doce inclusive en que se extingue el beneficio (ver Cuadro 2).⁴⁹

Para ejemplificar, actualmente la mitad de las personas que están desempleadas y tienen acceso al seguro de cesantía dejan de estar cesantes al quinto mes y es el último mes en que cobran el seguro. Si se mantiene ese comportamiento, con el sistema que se propone la tasa de reposición en el quinto mes, en base al sueldo bruto sería de 40% o el 48,5% del sueldo líquido del último empleo.

Se propone que el seguro se cobre quincenalmente mientras se esté cesante y activamente buscando trabajo y firmando una declaración jurada en que se declare ambas condiciones

⁴⁶ La Contraloría en su Informe Anual 2007 propuso eliminar la “toma de razón” de los contratos a contrata porque en la práctica estos son renovados año a año.

⁴⁷ La propuesta no incluye a los que buscan trabajo por primera vez.

⁴⁸ La “causal” debería ser determinada de manera objetiva e imparcial.

⁴⁹ Este mecanismo también tiene la ventaja de que no es necesario preocuparse de los mecanismos de reajuste de los fondos acumulados.

para cobrar el beneficio.⁵⁰ No se podría volver a usar el seguro hasta que la persona no haya enterado nuevamente al menos seis cotizaciones. Es decir, las reglas son siempre las mismas sin limitaciones como la que existe actualmente que sólo se puede acceder al Fondo de Cesantía Solidario cada cinco años.

En la lógica de esta propuesta, *se eliminarían las IAS obligatorias por ley para los nuevos contratos*, sin perjuicio que estas se puedan pactar libremente entre el empleador y sus empleados ya sea en contratos individuales o en contratos colectivos. Como las IAS serían estrictamente voluntarias y negociadas, también se podría pactar que los pagos al seguro de desempleo se imputen a las IAS que se acuerden.

En cuanto a cómo se financia el sistema propuesto, los *empleadores contribuirían el 3% de la remuneración imponible* del trabajador.⁵¹ Los trabajadores no contribuirían. En caso de ser necesario, la diferencia la cubriría el Estado de recursos generales. Como se mencionó más arriba, se eliminan las cuentas individuales ya que todas las cotizaciones las harían los empleadores al Estado.⁵²

Cuadro 2. Dinámica del Seguro de Desempleo Propuesto

No. Cotizaciones	de Meses Beneficios	de % reposición del ingreso bruto	de % de reposición del ingreso líquido
6	1	60	72,7
8	2	55	66,7
10	3	50	60,6
12	4	45	54,6
14	5	40	48,5
16	6	35	42,4
18	7	30	36,4
20	8	30	36,4
22	9	30	36,4
24	10	30	36,4
26	11	30	36,4
28	12	30	36,4

⁵⁰ Desde luego, esto conlleva la utilización de algún sistema de fiscalización de desempleo. En este aspecto se puede utilizar la experiencia de las Isapres que parece funcionar adecuadamente.

⁵¹ Nótese que, en teoría, un empleador precavido hoy tendría que provisionar un 8,3% mensual para el pago de las IAS, cosa que no están obligados a hacer y en la práctica no hacen. El pago propuesto representa un 36% del pago de IAS.

⁵² Algunos autores han propuesto que el pago y la supervisión se haga por medio del SII porque existirían economías de escala.

La *remuneración imponible debe tener un mínimo y un máximo*: en ningún caso podría ser inferior al salario mínimo legal mensual y se propone un tope de UF 50 mensual.⁵³ Esto evita la elusión como ocurre actualmente en la Región Metropolitana, por ejemplo, donde en el sector Construcción, en mayo de 2008 se cotizó sobre la base de una remuneración imponible por \$3.515 o en el sector Comercio por \$31.481.⁵⁴ En caso que se flexibilice la jornada laboral y se permitan el empleo flexible por horas, será necesario fijar un salario mínimo por hora. En tal caso, este podrá ser utilizado para establecer el mínimo de cotización del empleador.

B. Problemas que la propuesta corrige

La propuesta precedente, al simplificar la operación del sistema laboral, eliminando las distinciones por tipo de contrato y, por ende, las diferencias de acceso a los beneficios, corrige la enorme distorsión que se crea en el mercado laboral al distinguir entre contratos temporales, indefinidos, a honorarios y empleados públicos. Si se trata a todos los trabajadores de la misma manera y los empleadores incurren en los mismos costos por contratar gente en forma indefinida y por temporadas o faenas específicas y, eventualmente, en horarios flexibles por hora, no hay razón para despedir a las personas antes que cumplan doce meses en el mismo trabajo con el único objetivo de eludir las IAS, como ocurre en la actualidad. Además, al eliminar el incentivo a despedir a los trabajadores antes de 12 meses, los empleadores estarán más dispuestos a invertir en la capacitación de sus empleados.

Por último, al disminuir el impacto de los impuestos, esta propuesta disminuiría los incentivos para tener trabajadores sin contrato y reduciría los grados de informalidad. Como vimos anteriormente, la informalidad afecta negativamente el nivel educacional. Las economías que educan mejor a sus trabajadores son más competitivas lo que beneficia tanto a los empleadores como a los empleados.

Tener un solo aporte que es invariable en el tiempo simplifica la administración de los beneficios y favorece a los trabajadores ya que hay menos posibilidades de eludir el pago y, a mayor permanencia en el empleo, mayores serían los beneficios del seguro de desempleo sin costo adicional para el empleador.

Al eliminar las IAS y nivelar los costos de contratar trabajadores se facilita la movilidad laboral, especialmente desde el punto de vista de los empleados quienes ya no tendrían motivo para permanecer en un empleo en el que no están a gusto simplemente porque tienen una supuesta inversión en permanecer.⁵⁵

Además, al poner un mínimo a la remuneración por la cual se cotiza también se evita la elusión y se asegura un nivel de contribuciones al mecanismo que asegure su viabilidad

⁵³ El tope actual es de UF 90, pero se trata de un mecanismo de ahorro forzoso individual.

⁵⁴ Información disponible en la página Web de la SP.

⁵⁵ Decimos supuesta porque, como vimos, sólo un 6,4% de los que quedan desempleados tienen derecho a IAS y de ellos sólo un 20% cobran al menos una parte.

fiscal en condiciones “normales” de la economía.⁵⁶ Por otra parte, al poner un tope de UF 50 se evita que el Estado financie pagos a personas que podrían tener ahorros para financiar una parte importante de los costos asociados al desempleo.⁵⁷

Desde el punto de vista del Fisco, el sistema propuesto tendría un costo mayor que el sistema actualmente en vigor, tanto en su operación normal como en situaciones de recesión. Cuando los textos de economía hablan de estabilizadores “automáticos” se refieren a los mecanismos institucionales que expanden (contraen) el gasto por su sola operación cuando la economía está operando por debajo (encima) de su nivel normal. El más clásico de los estabilizadores automáticos es el seguro de desempleo. En cambio, en condiciones normales lo que hace el seguro de desempleo es facilitar la movilidad laboral de forma que empleadores y empleados puedan ajustarse con mayor facilidad a los cambios que sufre toda economía de mercado.

C. Estimación de costos

Estimar los costos potenciales del seguro de cesantía en Chile es una tarea difícil debido a la inexistencia de estadísticas oficiales históricas sobre movilidad laboral, destrucción de empleos y la operación del seguro de cesantía durante un período limitado. Chile cuenta con datos estadísticos sobre la fuerza laboral, la tasa de cesantía y la inactividad. No obstante estos índices no dicen nada sobre la creación y destrucción de empleos que ocurren en el país. Así por ejemplo podemos encontrarnos en una situación donde se tenga una destrucción (pérdida) de 100.000 empleos y una creación de 80.000 empleos, con 20.000 desempleados netos, y otra con una destrucción de 30.000 empleos y una creación de 10.000 empleos con los mismos 20.000 desempleados netos. Ambas situaciones generarían variaciones iguales en las estadísticas de cesantía pero, el número de personas cobrando seguro de desempleo será muy diferente en ambos casos. Además, los porcentajes de desempleo no nos dicen si se trata de nuevo entrantes a la fuerza de trabajo o de gente que ya estaba en la fuerza de trabajo y el efecto de que las personas se retiren de la fuerza de trabajo. Todo esto hace imposible asociar directamente porcentajes, o incluso número de desempleados, con personas que puedan cobrar un seguro de desempleo.

En lo referente al seguro de cesantía lo que nos interesa saber no es cuantos cesantes hay, si no cuantos empleos se han destruido en el último mes, ya que son quienes pierden el empleo los que potencialmente cobrarán el seguro. A partir del 2003 se cuenta con la información de solicitudes de prestación del seguro de cesantía, las que pueden funcionar como una variable representativa (“*proxy*”) de la destrucción mensual de empleos. No obstante el actual seguro de cesantía no sólo lo cobran quienes quedan cesantes, aquellos que cambian de empleo también pueden cobrarlo, razón por la cual la cifra estimada de

⁵⁶ Condiciones normales pueden ser entendidas en este caso como una situación en que la economía tiene un crecimiento per cápita positivo. Puede tener una ventaja adicional desde el punto de vista de hacer efectivo el pago, ya que no cotizar podría constituir fraude al fisco. En cambio, no cotizar en el sistema actual es menos oneroso legalmente.

⁵⁷ Como vimos, las cotizaciones al Seguro de Cesantía tienen un tope de UF 90, es decir, cerca de dos millones de pesos o unos US\$ 3.600.

destrucciones puede estar sobre estimada lo que, a su vez, exagera las estimaciones de los costos del seguro.

Para los efectos de establecer un orden de magnitud de lo que podría costar un seguro de desempleo basado en la propuesta de este documento se realizó una simulación. Se utilizaron los datos históricos de la SAP sobre el número de solicitudes presentadas según meses de cotización, el número de cotizantes y la remuneración promedio mensual.⁵⁸ Se agruparon las solicitudes bajo los siguientes rangos:

- Los que cotizaron entre 4 y menos de 7 meses, fueron consolidados en un solo grupo, y tendrían derecho a un mes de beneficios (como si hubieran cotizado por 6 meses en el Cuadro 2),
- Los que cotizaron entre 7 y menos de 13 meses, tendrían derecho a 4 meses de beneficios (como 12 meses en el Cuadro 2),
- Los que cotizaron entre 13 y menos de 25 meses, tendrían derecho 10 meses de beneficios (como 24 meses en el Cuadro 2),
- Los que cotizaron entre 25 y menos de 37 meses, tendrían derecho a 12 meses de beneficios (como 28 meses en el Cuadro 2).

Los rangos de meses de cotizaciones publicados por la SP son más grandes que los de la propuesta, situación que tiende a exagerar los costos de la misma. También se asumió la duración del desempleo estimada, para quienes cobran el seguro de desempleo, que se muestra en el estudio de Sanhueza en este volumen, en base a la información de la Encuesta de Protección Social.

Las estimaciones de costos se hicieron para el año calendario 2008 (que aún no ha terminado) utilizando la última información disponible. Para ello se asumió que en el segundo semestre de 2008 el salario imponible promedio se mantiene igual al del primer semestre y, en cuanto al número de cotizantes en el SC y las solicitudes de cobro del seguro, se replicó la experiencia del último semestre de 2007. Con la información de las solicitudes, usando los meses de aportes para fijar los beneficios, y usando la duración de desempleo estimada por Sanhueza, se pueden determinar los beneficios que habría que pagar si el seguro operara como en la propuesta que se hace. Además se calcula que los empleadores aportan el 3% del sueldo imponible usando los datos históricos, es decir, sin ponerle piso al salario imponible, que es lo que se propone.

Usando estos datos, en el 2008 el seguro habría generado ingresos por \$372.898 millones, basado en un aporte de 3% de los empleadores, y se pagarían prestaciones por \$704.956 millones. Entonces un año “normal”, con crecimiento entre 4 y 5% real, el seguro de desempleo le costaría al Fisco del orden de \$332.057 millones, es decir en un rango de 0,35% y 0,38% del PIB.⁵⁹

⁵⁸ Todos los datos utilizados en esta sección fueron tomados de la página web de la Superintendencia de Pensiones (www.sp.cl)

⁵⁹ Para calcular el rango como porcentaje del PIB se ha usado el PIB publicado por el Banco Central para el año 2007— que sobrestima el gasto fiscal como porcentaje al dividir por un PIB menor al del año 2008— y una proyección del PIB de 2008 basado en un crecimiento real de 4,5% y una inflación de 8,5%.

En acápite anteriores de este documento, se ha planteado que una de las potenciales ventajas de un seguro de desempleo como el propuesto es que tiene un efecto de “estabilizador automático” que puede ser un importante complemento a la política fiscal vigente, la regla de superávit estructural, que tiende a estabilizar el gasto fiscal pero no la demanda agregada en la economía.⁶⁰

Lo ideal entonces sería poder estimar el costo de la propuesta a lo largo de un ciclo económico completo. Sin embargo, para ello existen al menos dos inconvenientes. En primer lugar, no conocemos exactamente el número de personas que cobra el seguro y que efectivamente están desempleados.⁶¹ Sería necesario acceder a los registros administrativos del seguro de cesantía para poder separar los beneficios cobrados entre cobros por personas que se cambian de trabajo y que terminaron un trabajo pero ya están en otro de aquellos que efectivamente están cesantes. De esa manera podríamos observar el comportamiento del desempleo a lo largo del ciclo.

En segundo lugar, no existen datos de cobro del seguro de cesantía actual a lo largo de un ciclo económico completo sobre los cuales construir estimaciones por cuanto el seguro de cesantía entró en funcionamiento en octubre 2002, es decir, en el momento en que la economía chilena comenzó a recuperarse de la recesión de fines de los noventa y principios de esta década. Tampoco fue posible establecer una regularidad empírica entre variaciones del PIB o desempleo y número de solicitudes presentadas para cobrar el Seguro de Cesantía.

En consecuencia, se recurrió a simular una situación, que pensamos puede ser exagerada, en la cual se repite durante doce meses el número mensual histórico más alto de personas que presentaron solicitudes para usar el SC. Este corresponde a 102.624 personas en junio del 2007. Esto es equivalente a que 3,82% de las personas que están en el SC pierdan el empleo en un mes, o que un 45,8% pierda el empleo durante un año. Los demás parámetros, incluyendo la duración del desempleo, son los mismos que se utilizaron en la estimación precedente. Esta simulación predice un costo fiscal anual del seguro de \$639.504 millones, o entre 0,65 y 0,75% del PIB.

Como orden de magnitud de lo que puede ser el impulso fiscal por medio de este mecanismo en una situación recesiva, no parece una cifra exageradamente alta. En realidad el impulso fiscal sería equivalente a la diferencia entre lo que se gasta en condiciones “normales” y lo que se gastaría en una situación de “recesión”, es decir, del orden de 0,3 a 0,4% del PIB. Este es un impulso fiscal interesante y que posiblemente ayude a limitar las presiones recesivas. De ser así, lo más probable es que la expansión del gasto sea menor a la estimada aquí.

Lo anterior corresponde a lo que suponemos puede ser el comportamiento del actual universo de personas incorporadas en el SC si el sistema se cambia para operar en base a los criterios propuestos. Como hemos visto a lo largo de este estudio, es posible que si se

⁶⁰ Ver Guillermo Perry y otros (2003) que muestra que la regla fiscal chilena, incluso con un 1% de superávit estructural, tiene un efecto contra cíclico muy reducido.

⁶¹ Recordemos que la ley permite cobrar al ser despedido sin necesariamente estar desempleado.

eliminan las barreras legales que segmentan el mercado laboral un mayor número de trabajadores puedan pasar del sector informal de la economía que hoy representa alrededor de un 40% de los trabajadores, al sector formal, esto es con contrato formal y cotizaciones en el SC. Potencialmente esto podría aumentar la participación en el mercado formal al universo del mercado laboral, aumentándolo los cotizantes y potenciales beneficiarios en 2/3. Además, es posible que las estadísticas disponibles no cubran totalmente la población trabajadora o que se decida incorporar a los empleados públicos al sistema.

Por todos estos motivos, se realizó una simulación adicional en la que se supone que el número de personas que solicitan beneficios de desempleo es dos veces el número observado en Junio 2007, es decir, 205.248 personas. Claramente esto es una exageración pero permite aquilatar el posible costo fiscal del sistema si prácticamente todo el universo laboral se incorpora al sistema propuesto y si el universo se comporta de una manera parecida a los actuales asegurados.

Precisando los términos de la simulación, recordemos que todos los que tienen contrato cotizan un 3% de la remuneración imponible con un mínimo equivalente al salario mínimo. Lo primero que esto genera son ingresos de por lo menos seis meses (el mínimo para tener acceso) de un nivel mayor que el actual donde la elusión lleva a cotizar por salarios imponibles inferiores al salario mínimo en un alto número de casos. Usando la distribución actual de cotizaciones y su duración, se calculan los ingresos totales del sistema. Luego se supone que un shock al sistema, por ejemplo una contracción económica, genera la demanda por beneficios del seguro por parte de las 205.248 personas y que ese número se repite mensualmente durante doce meses.⁶²

Suponiendo el reingreso al trabajo estimado por Sanhueza para el caso de personas con seguro, como en las simulaciones anteriores, y la extinción de los beneficios según la historia de cotizaciones de cada individuo, se obtiene que el costo fiscal total sería \$1.279.009 millones, equivalente a 1,49% del PIB de 2007. El costo fiscal total es igual a los ingresos del sistema menos los pagos que debe hacer el sistema de acuerdo a las reglas propuestas.

Como se observa, el costo fiscal del sistema aumenta significativamente en caso de duplicar las solicitudes presentadas. Por tanto, el impulso fiscal sería mayor. Como lo que se está suponiendo es prácticamente una catástrofe económica, lo más probable es que en estas circunstancias el Fisco se vea obligado a activar los otros mecanismos paliativos que se han usado desde 1982 en caso de recesión. En la medida que una mayor proporción de la población esté adscrita al seguro de desempleo, lo que se gaste en seguros de desempleo será un ahorro de gasto en otros mecanismos de transferencias de apoyo a ingresos.

Lo importante de esta última simulación es que incluso en este caso extremo, que tiene sólo un carácter ilustrativo, el aumento del gasto fiscal sería perfectamente tolerable para una economía que ha alcanzado el grado de solidez fiscal que tiene la economía chilena.

⁶² Esto representa al 15,7% de la fuerza de trabajo estimada para el primer semestre de 2008. Es decir, estamos suponiendo que un período de doce meses el 34,3% de la fuerza de trabajo pierde su empleo.

V. Conclusiones

Este trabajo ha tratado de demostrar que las economías se benefician de tener altos grados de flexibilidad, incluyendo flexibilidad en la asignación del recurso laboral. Más aún, hemos tratado de mostrar porqué la teoría económica le asigna un alto grado de importancia a la movilidad laboral entre empresas y actividades económicas. También hemos argumentado que si lo anterior es correcto, es probable que los beneficios sociales de la movilidad laboral excedan los costos individuales. En tal caso es razonable, desde el punto de vista estrictamente económico, que el Estado ayude a financiar por lo menos una parte de los costos en que incurren los trabajadores al cambiar de un empleo a otro. Las ganancias de eficiencia justificarían que el seguro de desempleo sea “a todo evento”.

Al mismo tiempo, hemos argumentado que el salario no es lo mismo que el precio de un bien cualquiera. El salario tiene un aspecto social que no se puede ignorar. La flexibilidad del salario real que en los modelos neoclásicos llevarían el desempleo a cero, tiene un límite social. Los trabajadores de una sociedad como la chilena no se pueden “devolver al campo” como lo pudieron haber hecho en etapas de desarrollo muy anteriores. Colectivamente a la sociedad le interesa evitar que los desempleados se transformen en ladrones o asaltantes para sobrevivir. Por tanto, la sociedad se protege a sí misma al disponer de un mecanismo que permita reducir los costos del desempleo en términos de ingreso.

Si se acepta la premisa que un seguro de desempleo es una necesidad social, hay que diseñar un sistema que evite introducir distorsiones en la asignación de recursos, en este caso la capacidad laboral de la que dispone el país. En el caso chileno hay una distorsión básica que surge del Código del Trabajo al hacer la distinción entre tipos de empleo, temporales e indefinidos, con el sólo objeto de asignarles a estos últimos los supuestos derechos a indemnizaciones por año de servicio. Además, el Código del Trabajo no incluye a los empleados públicos ni a los trabajadores independientes.

Como ha quedado demostrado en la discusión precedente, las IAS introducen una distorsión potencial muy grande que lleva a que los empleadores busquen activamente evitar la estabilidad laboral. Al hacerlo generan una alta rotación laboral y, por tanto, tienen menos incentivos para invertir en la capacitación de sus empleados reduciendo las oportunidades para mejorar la productividad de los trabajadores y la competitividad de sus empresas.

El seguro de cesantía vigente no resuelve estos problemas porque mantiene la distinción entre los dos tipos de contrato y mantiene las IAS, aunque los aportes al seguro de descuentan de las IAS que eventualmente se paguen. Paralelamente, el sistema actual promueve la informalidad y discrimina en contra de los empleados temporales o por faena, los contratados a honorarios y los trabajadores independientes.

Lo que hemos hecho es plantear un seguro de desempleo que al tener un precio único para el empleador elimina las bases sobre las cuales se funda la discriminación por tipo de contrato y reduce los incentivos para la informalidad. A la vez, hemos propuesto un seguro de desempleo pagadero a todo evento, por despido por cualquier motivo (salvo motivos de

incumplimiento justificado de tareas u otros comportamientos extremos), de un monto que al disminuir rápidamente genera incentivos importantes para buscar empleo.

La carga fiscal que esta propuesta pueda generar para el Estado en caso de un aumento significativo en la tasa de desempleo parece razonable tanto si se mira desde el punto de vista de las políticas compensatorias como mirado desde el punto de vista de generar estabilizadores macroeconómicos automáticos que eviten que desaceleraciones en la tasa de crecimiento de la economía se transformen en recesiones abiertas. En este sentido cabe recordar que la regla fiscal vigente estabiliza el gasto pero no tiene un gran efecto contracíclico (ver, por ejemplo, Perry 2003).⁶³

Desde luego, hay muchos problemas prácticos que habrá que resolver si se avanza en la dirección propuesta. Ninguno de ellos parece insuperable. Un seguro de desempleo como el propuesto en estas páginas, reduce las ineficiencias creadas por ley, es más equitativo y más eficiente que el sistema vigente y que el propuesto por el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad que apunta básicamente a facilitar el acceso al Fondo Solidario, sin resolver los problemas de fondo del sistema vigente. Por último, se gana un elemento potente del cual carece la economía chilena, como es un estabilizador macroeconómico automático.

Estamos concientes que esta propuesta va mucho más allá de lo que hoy está en discusión sobre el tema. Sin embargo, la tarea del economista a diferencia de la del gobernante, debe apuntar a mejorar el funcionamiento del sistema económico, sin quedar limitada a las consideraciones políticas del momento.

⁶³ A tal punto que, para mantener el nivel de actividad económica, el Gobierno anunció a comienzos de noviembre 2008 medidas fiscales equivalentes a US\$ 1.150 millones

ANEXO⁶⁴

La descripción del mercado laboral chileno de este trabajo está basada en la Encuesta de Protección Social (EPS). La EPS es una encuesta longitudinal cuya primera ronda se inició en el año 2002 (EPS 2002) con aproximadamente 20.000 personas. La segunda encuesta fue levantada a fines de 2004 y comienzos de 2005 y la tercera ronda de encuestas se realizó el año 2006.

La EPS 2002 se diseñó como una muestra representativa de la población de 15 años y más, afiliada al sistema de pensiones. La principal innovación de la EPS 2004 fue incorporar a la población no afiliada al sistema de pensiones. Otro cambio importante fue ajustar la nueva muestra a individuos que tuvieran 18 años a diciembre del 2003. Adicionalmente, se amplió la cobertura para los nuevos afiliados al sistema de pensiones en aproximadamente 1.000 afiliados. En definitiva, la EPS 2004 abarca la muestra de 2002, más los no afiliados al sistema de AFP y los nuevos afiliados resultando en una muestra de unos 21.000 individuos. La EPS 2006 proporciona mayor información sobre los entrevistados al agregar nuevas preguntas al cuestionario, concernientes a la historia laboral y familiar entre otros. Además, con la EPS 2006 se logró recuperar buena parte de la información de aquellos individuos que no fueron entrevistados en 2004.

Para efectos de este estudio se toma como referencia la información proporcionada por la EPS 2004, ya que es la base de datos con que trabajó Sanhueza en su estudio de este mismo volumen. Los principales módulos de la EPS 2004 utilizados en este estudio, son los de Historia Laboral, Información General e Historia Individual y Otros.

El módulo de Historia Laboral, contiene información detallada de todas las actividades laborales registradas por los entrevistados desde enero del 2002 en adelante, caracterizando detalladamente los empleos, periodos de inactividad y desocupación. Además, a los encuestados se les consultó sobre sus historias laborales desde enero de 1980.

Las historias laborales individuales reportan el periodo de inicio y término de la actividad laboral y las características asociadas a ello. Por ejemplo, para los periodos en que el entrevistado estuvo trabajando se consulta sobre las características del trabajo (actividad, oficio, tipo de trabajo -sea este temporal o permanente-, si firmó contrato, etc.). Para los periodos de cesantía se preguntó si obtuvo seguro o subsidio de cesantía y si recibió indemnización por años de servicio. En el caso de los inactivos se les pregunta la razón de su inactividad.

El módulo de Información General, rescata las principales características socioeconómicas, como relación de parentesco con el jefe de hogar, sexo, edad, estado de salud y educación.

⁶⁴ La autora de este Anexo es Sara Correa Soto, quien procesó la información de la Encuesta de Protección Social.

Referencias

Almeida, Rita y Pedro Carneiro (2008), Mandated Benefits, Employment, and Inequality in a Dual Economy. SP Discussion Paper No. 0823, Banco Mundial.

Beyer, Harald (2008). Mercado del trabajo y Salario Mínimo, Puntos de Referencia No. 293, junio, Centro de Estudios Públicos.

Blanchard, Olivier y Jean Tirole (2004), The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass. NBER Working Paper 10443.

Código del Trabajo, DFL No. 1 del 16 de enero, 2003. Disponible en www.bcn.cl/leyes.

Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), Informe Final, en www.trabajoyequidad.cl/view/informe.asp. Mayo.

Debreu, Gerard (1959), **Theory of Value**. Yale University Press.

Kaplan, David (2008), Job Creation and Labor Reform in Latin America. Policy Research Paper WPS 4708. Banco Mundial.

Libertad y Desarrollo (2008), “Seguro de Cesantía: La Urgencia de Coordinar con una Reforma a la Indemnización por Años de Servicio”. Temas Públicos No. 885. Septiembre.

Neilson, Cristopher y Sehnbruch, Kristen (2005), “The New Chilean Unemployment Insurance: To what extent does it protect the unemployed?” Disponible en www.kristensehnbruch.com-

Ominami, Carlos (2006), Presentación ENADE, ICARE.

ONU (2005), Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponible en www.un.org/millenniumgoals

Perry, Guillermo (2003), Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region? Policy Research Working Paper 3080. Banco Mundial

Seguro de Cesantía (2001), Ley No. 19.728. Disponible en www.bcn.cl/leyes.

Vuletin, Guillermo (2008), Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean. IMF Working Paper WP/08/102, Fondo Monetario Internacional.