

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**ANALISIS DEL USO DE BENEFICIOS DEL SEGURO DE CESANTIA CHILENO
2009 - 2015**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SERGIO MORIS ESTEBAN HIDALGO SOTO

PROFESOR GUIA:
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA

MIEMBROS DE LA COMISION:
HUGO CIFUENTES LILLO
MELISSA CASTILLO CARRANZA

SANTIAGO DE CHILE
2018

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL
GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Sergio Moris Esteban Hidalgo Soto

Fecha: 29 de enero 2018

Profesor guía: Guillermo Campero Quiroga

ANÁLISIS DEL USO DE BENEFICIOS DEL SEGURO DE CESANTIA CHILENO: 2009 – 2015

El presente estudio cuantifica la variación de la tasa de uso de los beneficios del SC durante el periodo comprendido entre los meses de mayo del 2009 y abril del 2015, a su vez, determina a partir de la metodología *take - up* aquellos factores que influyen en la decisión de solicitar beneficios por parte de la población elegible, diferenciando en el análisis según el tipo de contrato de los individuos.

Los resultados indican que el 39,7% de los trabajadores de la muestra, es decir, aquellos que presentaron una pausa en su historial de cotizaciones de al menos un mes y que fueron elegibles para algunos de los beneficios del SC, (no siendo éstos a consecuencia de solicitudes por fallecimiento, pensión o terremoto-maremoto) hacen uso de alguno de los beneficios del sistema. Esta cifra sube al 42,1% para la submuestra, en este caso, se excluyen del análisis a los trabajadores cuyas lagunas previsionales son de solo un mes y no presentan cambio de empleador.

Las diferencias en el acceso a los beneficios del sistema según tipo de contrato son importantes. Para el caso de la muestra la tasa de uso para los trabajadores con contrato indefinido es de 51,31% y para los trabajadores con contrato a plazo fijo alcanza 33,83%. Las disparidades se amplían para el caso de la submuestra con 57,52% y 34,7% respectivamente.

Los determinantes pecuniarios, presentan una correlación positiva y significativa con la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC, estos resultados son consistentes con los planteamientos de la teoría *take-up*, la cual nos indica que mientras más altos sean los beneficios en relación con los costos de acceder a las prestaciones, mayor será la probabilidad de que los individuos accedan a éstas.

En relación con los determinantes de información, la variable beneficios pasados, afecta positivamente las probabilidades de acceder a los beneficios del SC, con una mayor incidencia en los trabajadores con contrato a plazo fijo. Para el caso de la variable beneficiarios sobre cotizantes, a medida que se incrementa el número de cotizantes por empleador aumenta la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC, siendo este efecto mayor para los trabajadores con contratos indefinidos.

La variable que identifica la presencia de un CAA en la comuna de residencia del trabajador es positiva y significativa, se aprecia una mayor predisposición por parte de los trabajadores a plazo fijo. En el caso de la variable densidad poblacional, la correlación es negativa.

Los individuos parecen tomar la decisión de hacer uso de los beneficios del sistema de manera coherente con el análisis costo beneficio, aumentando la propensión marginal cuando el beneficio potencial y/o ingreso promedio es mayor, cuando la duración promedio de sus pausas previas son mayores, cuando aumenta el desempleo, o tienen conocimiento acerca del sistema, de igual manera al tener un CAA en su comuna de residencia, especialmente para los trabajadores a plazo fijo.

Dedicatoria

A Constanza,
Martina y Renato,
mis amados hijos.

Agradecimientos

George Vega Yon

Tabla de contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. El problema de investigación	2
1.1. Formulación de las preguntas de investigación	4
1.2. Objetivos.....	4
Capítulo 2. Antecedentes	5
2.1. Evolución del Seguro de Cesantía.....	6
2.1.1. Creación año 2002, Ley N°19.782	6
2.1.2. Reforma año 2009, Ley N° 20.328 “Perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía e introduce cambios a otras normas legales”	8
2.1.3. Ley N° 20.440 Flexibiliza los requisitos de acceso para obtener beneficios del Seguro de Cesantía de la Ley N°19.728, producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010	10
2.1.4. Reforma año 2015, Ley N° 20.829 “Modifica el Seguro de Cesantía de la Ley N° 19.728”	12
Capítulo 3. Marco conceptual.....	14
Capítulo 4. Metodología	18
4.1. Descripción de las Principales Variables	20
4.2. Medidas de Información y Experiencia	20
4.3. Duración promedio de la pausa laboral	21
4.4. Costos de Transacción	21
Capítulo 5. Resultados	21
Conclusiones y Recomendaciones	28
Bibliografía	31
ANEXOS	32

Índice de tablas

Tabla 1. Características Generales del Sistema, Ley N° 19.728.....	13
Tabla 2. Cálculo de prestaciones con cargo al CIC (Contratos indefinidos) .	14
Tabla 3. Tasa de reemplazo garantizada y montos máximos y mínimos de las prestaciones con cargo al FCS.....	14
Tabla 4. Características generales de la ley N° 20.328	16
Tabla 5. Tasa de reemplazo garantizada y montos máximos y mínimos de las prestaciones con cargo al FCS	17
Tabla 6. Porcentaje promedio remuneraciones últimos 6 o 12 meses, según corresponda	19
Tabla 7. Montos Máximos y Mínimos de Beneficios del FCS Trabajadores con Contrato Indefinido	19
Tabla 8. Montos Máximos y Mínimos de Beneficios del FCS Trabajadores con Contrato a Plazo Fijo	20
Tabla 9. Tasa de Uso de los Beneficios de Seguro de Cesantía	29
Tabla 10. Resumen Tasa de Uso, Beneficio Potencial y Numero de Observaciones	30
Tabla 11. Estadísticas Descriptivas para las variables incluidas en las regresiones	31
Tabla 12. Resumen de las estimaciones para los trabajadores con contrato indefinido	37
Tabla 13. Resumen de las estimaciones para los trabajadores con contrato a plazo fijo	38
Tabla 14. Estimaciones de panel con efecto fijo a nivel individual según tipo de contrato	39

Índice de gráficos

Grafico 1: Tasa de Uso de los Beneficios del Seguro de Cesantía para la muestra	28
Gráfico 2. Tasa de Uso de los Beneficios del Seguro de Cesantía para la submuestra	28

Introducción

En un contexto de profundas transformaciones laborales a nivel mundial, en el cual tanto las empresas como los trabajadores han tenido que adaptarse a un mercado altamente exigente y competitivo que genera una mayor movilidad en el empleo, surge como instrumento de protección social el Seguro de Cesantía.

Chile no queda ajeno a esta nueva realidad y, luego de un largo período de discusiones en diversos sectores de la sociedad, se llegó a un consenso que se materializó en la Ley 19.728 (2002) que crea el Seguro de Cesantía, instrumento de seguridad social del Estado cuyo objetivo es apoyar a los trabajadores en sus períodos de cesantía, a través de beneficios monetarios, sociales y de mediación laboral, orientados a facilitar su reinserción al mundo del trabajo.

La incorporación al Seguro de Cesantía es obligatoria para todos los trabajadores mayores de 18 años regidos por el Código del Trabajo, contratados con posterioridad al 2 de octubre de 2002, y es voluntaria para los trabajadores con contratos vigentes con anterioridad a dicha fecha.¹

Con un diseño específico y particularidades que lo hacen una experiencia única, el Seguro de Cesantía tiene un componente de ahorro individual y un componente de seguro. El componente de ahorro individual entrega un beneficio monetario durante períodos de cesantía a los trabajadores dependientes del sector privado y se complementa con la incorporación de un componente solidario dentro del sistema, el Fondo de Cesantía Solidario. Este último corresponde a un fondo formado con aportes del Estado y de los empleadores, al cual se tiene acceso solo cuando un trabajador con contrato indefinido es despedido por necesidades de la empresa o fuerza mayor y, en el caso de los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena, al término de su contrato.

Con modificaciones que han ampliado los beneficios, especialmente con la incorporación de los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena al componente solidario, el Seguro de Cesantía ha ido gradualmente aumentando su cobertura. Asimismo, ha sido de utilidad para la protección de los trabajadores en períodos especialmente difíciles, a través de cambios específicos frente a urgencias de carácter financiero, como la crisis del año 2008, y a catástrofes naturales como el terremoto del año 2010. El diseño y los cambios que se han implementado han tenido especial cuidado en resguardar la sustentabilidad de este sistema y el aporte que hace a la protección, sin reducir a su vez los incentivos a buscar activamente empleo. Con todo, siendo una nueva experiencia se debe evaluar continuamente su funcionamiento, lo que permitirá avanzar hacia una mayor protección sustentable.²

¹ Según lo establece la ley, este beneficio no rige para empleados públicos, funcionarios de las FF.AA. y de Orden, trabajadores independientes, trabajadores con contrato de aprendizaje, trabajadoras de casa particular (choferes, jardineros y mayordomos) y trabajadores pensionados, excepto aquellos pensionados por invalidez parcial.

² Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

En tal sentido, el presente estudio de caso pretende analizar la tasa de uso de los beneficios del Seguro Cesantía a partir de los datos administrativos del Sistema y ver cómo esta tasa varía a través del tiempo a partir de las modificaciones realizadas al mismo. Lo anterior conlleva identificar los episodios de elegibilidad, de cesantía y medir en qué porcentaje de estos casos las personas optaron por usar el beneficio.

En segundo término, se intenta distinguir empíricamente entre los distintos factores que influyen en la decisión de solicitar los beneficios del Seguro de Cesantía por parte de la población elegible.

El presente estudio se estructura en cinco capítulos. Después de la introducción, en el primer capítulo se plantea el problema de investigación y los objetivos. En el segundo capítulo se detallan los antecedentes del seguro, describiéndose las principales características del Sistema y su evolución reciente, con especial foco en el mayor acceso al Fondo Solidario de Cesantía. En el tercer capítulo se describe el marco conceptual que nos ayudará a entender mejor las variables usadas en el estudio. En el capítulo cuarto se desarrolla la metodología, partiéndose por describir los datos que se utilizaran para el estudio, junto con definir la condición de elegibilidad empleada para estimar las tasas de uso del Sistema. En el capítulo quinto se presentan los principales resultados y finalmente las conclusiones del estudio.

Capítulo 1. El problema de investigación

El Seguro de Cesantía (SC) fue creado el año 2002³, constituyendo un pilar fundamental dentro del actual Sistema Previsional chileno. El SC incorpora obligatoriamente a todos los trabajadores que comenzaron una relación laboral en el sector privado desde octubre de ese año y, voluntariamente, a quienes tenían un contrato de trabajo previo⁴.

El SC consta de dos partes: un componente de ahorro individual y un componente de seguro. El componente de ahorro individual entrega un beneficio monetario durante períodos de cesantía a los trabajadores dependientes del sector privado y se complementa con la incorporación de un componente solidario dentro del sistema, el Fondo de Cesantía Solidario. Este último corresponde a un fondo formado con aportes del Estado y de los empleadores, al cual se tiene acceso sólo cuando un trabajador con contrato indefinido es despedido por necesidades de la empresa o fuerza mayor y, en el caso de los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena, al término de su contrato⁵.

El rol principal que cumple el Fondo de Cesantía Solidario es el de actuar efectivamente como un seguro, ya que el acceso a los fondos de la Cuenta Individual equivale a un ahorro obligatorio para eventos de cesantía y no un seguro propiamente tal. Es así como, cualquiera sea el tipo de contrato y las causas del término de la relación laboral, los trabajadores tendrán derecho a los beneficios con cargo a su Cuenta Individual de Cesantía si tienen un cierto número de cotizaciones. Estos beneficios consisten en pagos mensuales con tasas de reemplazo (monto del beneficio mensual como porcentaje de la remuneración) decrecientes, lo que incentiva la reinserción en el mercado laboral y a su vez, permite mantener parte de los fondos ahorrados para futuros eventos de cesantía. El número total de pagos dependerá de los fondos ahorrados por el trabajador⁶.

En Poblete (2011) se da cuenta de que sólo el **35 por ciento de los individuos que, siendo elegibles para beneficios y con una pausa de al menos un mes sin cotizar, solicita alguno de los beneficios que el Seguro contempla**, haciendo hincapié en que este porcentaje es mucho menor a los observados en el resto del mundo. Sin embargo, tal estudio sólo consideró datos administrativos⁷ del SC para el universo de afiliados desde octubre de 2002 hasta abril de 2009, fecha anterior a importantes modificaciones legales introducidas al seguro.

En efecto, la reforma del año 2009, por un lado, flexibilizó los requisitos para acceder a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario y por otro lado, permitió el acceso de los cotizantes con contrato a plazo fijo a los beneficios de dicho fondo. A su vez, en el año 2015 se realizó una nueva reforma la cual (i) reajustó las tasas de reemplazo tanto para el uso de la Cuenta Individual como para el Fondo de Cesantía Solidario, (ii) se modificaron los topes de pagos (montos máximos y mínimos), y (iii) se varió el tope de

³ Ley 19.728, del 19 de abril de 2001.

⁴ Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

⁵ *Ibíd.*, p.5.

⁶ *Ibíd.*, p. 6.

⁷ La base de datos incluye el historial completo de cotizaciones, solicitudes y pago de beneficios de los afiliados al seguro registrados a través de la Superintendencia de Pensiones.

dos accesos al Fondo de Cesantía en cinco años a un total de 10 pagos a recibir en cinco años⁸.

Existen otras modificaciones realizadas al SC las que están asociadas a la protección de los trabajadores en períodos especialmente difíciles, a través de cambios específicos frente a urgencias de carácter financiero, como la crisis del año 2008, y a catástrofes naturales como el terremoto del año 2010. En resumen, se han ampliado los beneficios, con lo cual el SC ha ido aumentando su cobertura gradualmente⁹.

Frente a los cambios introducidos se hace perentorio analizar el efecto de las modificaciones al diseño del Sistema en el acceso efectivo de los cotizantes a los beneficios del Seguro, para ello se pretende estudiar si ha existido variación en la tasa de uso de los beneficios otorgados por el Seguro de Cesantía. Asimismo, el estudio pretende indagar sobre el comportamiento de los potenciales demandantes del Seguro, es decir se intenta discriminar empíricamente entre los distintos factores que influyen en la decisión de solicitar los beneficios del Seguro de Cesantía por parte de la población elegible.

1.1. Formulación de las preguntas de investigación

Pregunta 1:

¿Cómo ha variado la tasa de uso del SC durante el periodo 2009-2015 a partir de la primera gran reforma realizada al mismo?

Pregunta 2:

¿Qué factores influyen en la decisión de solicitar los beneficios del Seguro de Cesantía por parte de la población?

1.2. Objetivos

Objetivo General

Analizar el acceso a los beneficios del Seguro de Cesantía para los cotizantes que siendo elegibles y que presentan una pausa de al menos un mes sin cotizar solicitan alguno de los beneficios del sistema durante el periodo 2009-2015.

Objetivos Específicos

- Medir la tasa de uso de los beneficios del Seguro de Cesantía y analizar cómo esta tasa varía para distintos años y grupos de análisis.
- Estudiar los distintos factores que influyen en la decisión de solicitar los beneficios del SC por parte de la población elegible.

⁸ Ley 20.829, del 22 de abril de 2015.

⁹ Superintendencia de Pensiones. (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

Capítulo 2. Antecedentes

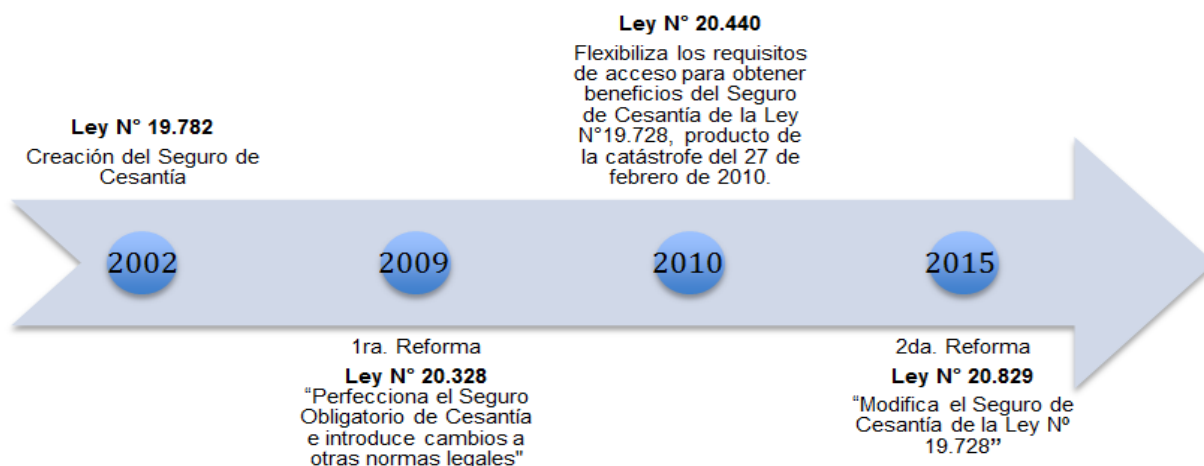
El Seguro de Cesantía (SC) es un instrumento de Seguridad Social del Gobierno de Chile, creado por la Ley 19.728, vigente desde octubre de 2002, y perfeccionado por las Leyes N° 20.328, vigente desde mayo de 2009, y N°20.829, vigente desde abril del 2015, cuyo objetivo es proteger a los trabajadores cuando éstos se encuentran cesantes. Este seguro obligatorio cubre a los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, que inician o reinician actividades laborales a partir del 2 de octubre de 2002.

Este Seguro en su diseño presenta importantes diferencias en relación a un seguro de cesantía tradicional, al conjugar por primera vez el ahorro individual obligatorio a través cuentas de capitalización individual de cesantía (CIC) con un seguro social de índole solidario (Fondo Solidario de Cesantía). Otra característica distintiva del diseño es la contribución tripartita, ya que tanto los trabajadores, como empleadores y el Gobierno realizan aportes al seguro.

La Cuenta Individual de Cesantía (CIC), es financiada con aportes del trabajador y su empleador, en el caso de los trabajadores a plazo indefinido, y sólo por el empleador en el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo, o por una obra, trabajo o servicio determinado. El Fondo de Cesantía Solidario (FCS) es financiado por los empleadores y el Estado.

El diseño inicial desde su origen ha sufrido modificaciones que han tenido por objetivo flexibilizar los requisitos de acceso, fortalecer los servicios de información e intermediación laboral; mejorar la cobertura y aumentar el monto de los beneficios, tanto para los trabajadores con contrato indefinido como a plazo fijo. También se flexibilizó la restricción para recibir prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario y se reducen lagunas previsionales al hacer impositivas las prestaciones de este Fondo¹⁰.

Línea de tiempo: Principales modificaciones al Seguro de Cesantía de Chile



¹⁰AFC (2014), Memoria Anual AFC. Libro publicado por la Administradora de Fondos de Cesantía.

2.1. Evolución del Seguro de Cesantía

2.1.1. Creación año 2002, Ley N°19.782

El establecimiento del Seguro de Cesantía en 2002 se realizó a través de un diseño conservador (según la literatura consultada) en cuanto a las condiciones de acceso y extensión de los beneficios. Lo anterior fue lo más adecuado en ese momento, dada la escasez de información con que se contaba respecto del comportamiento laboral y previsional de los trabajadores. Cabe señalar que solo con el desarrollo de la Encuesta de Protección Social de 2002 y con la recopilación de datos administrativos desde las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de aquellos individuos a ser encuestados, se logró tener mayor información respecto de la historia laboral de las personas.

En ese contexto el diseño del Seguro de Cesantía buscó evitar riesgos de comportamiento oportunista por parte de los afiliados o de insostenibilidad financiera del sistema.¹¹ La forma de financiamiento se determinó en base al tipo de contrato del trabajador. En el escenario inicial los trabajadores con contrato indefinido aportaban el 2.2% de su remuneración imponible a la CIC y el 0.8% al FCS. A su vez, los trabajadores con contratos a plazo fijo, aportaban el 3% de su remuneración imponible a la CIC, sin posibilidad de acceder al FCS.

Tabla 1. Características Generales del Sistema, Ley N° 19.728

	Trabajadores con Contratos a Plazo Fijo	Trabajadores con Contratos Indefinidos
Aporte a cada tipo de fondo (% de la Remuneración Imponible)		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	Empleador (3%)	Empleador (1,6%) + Trabajador (0,6%)
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	No aporta	Empleador (0,8%) + Aporte Estatal Anual
Requisitos para acceder al Beneficio		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	* 6 Cotizaciones continuas o discontinuas. * Acreditación término de contrato.	*12 Cotizaciones continuas o discontinuas. * Término voluntario o involuntario del contrato.
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	* No acceden a este beneficio.	*12 Cotizaciones continuas *Despido por caso fortuito, fuerza mayor o por necesidades de la empresa. *Recursos insuficientes en CIC para financiar la prestación del FCS, en los montos y periodos señalados en la ley. *Encontrarse cesante al momento de la solicitud.

Elaboración propia
Fuente: Ley N°19728

¹¹Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

La tabla 1 señala las principales características del Sistema en términos de contribución a las cuentas y los requisitos para optar a los beneficios provenientes de la CIC o del FCS.

Respecto a los beneficios, los trabajadores a plazo fijo tenían derecho a un único giro correspondiente al total acumulado en su cuenta. Por su parte, los trabajadores con contrato indefinido sin derecho a beneficios financiados por el FCS tenían derecho a más de un giro, con un máximo de 5. El número total de giros a los que tenían derecho y el monto del primer giro dependían del número de meses cotizados (ver tabla 2). El monto del segundo, tercero y cuarto giro, corresponde a un 90%, 80% y 70% respectivamente, del monto del primer giro. El monto del quinto o del último giro a que tiene derecho el individuo correspondía al saldo remanente en la CIC.

Los trabajadores con derecho al FCS podían elegir un beneficio financiado íntegramente por su CIC (de la forma descrita anteriormente) u optar por un beneficio de carácter definido (calculado como una fracción de la remuneración imponible de los últimos 12 meses, con topes mínimos y máximos para cada giro) financiado en primer lugar por los recursos acumulados en su CIC y una vez estos agotados, por fondos provenientes del FCS¹².

Tabla 2. Cálculo de prestaciones con cargo al CIC (Contratos indefinidos)

Meses Cotizados	Número máximo de giros	Monto primer giro
Entre 12 y 18	1	Saldo Acumulado en CIC (SAC)
Entre 19 y 30	2	SAC/ 1,9
Entre 31 y 42	3	SAC/2,7
Entre 43 y 55	4	SAC /3,4
Más de 55	5	SAC/4

Elaboración propia

Fuente: Art. 15 de la Ley N°19728

La tabla 3 muestra las tasas de reemplazo garantizadas y montos máximos y mínimos de las prestaciones con cargo al FCS.

Tabla 3. Tasa de reemplazo garantizada y montos máximos y mínimos de las prestaciones con cargo al FCS

Mes	Porcentaje Promedio remuneración últimos 12 meses	Valor Superior	Valor Inferior
Primero	50%	\$ 125.000	\$ 65.000
Segundo	45%	\$ 112.500	\$ 54.000
Tercero	40%	\$ 100.000	\$ 46.000
Cuarto	35%	\$ 87.500	\$ 38.500
Quinto	30%	\$ 75.000	\$ 30.000

Elaboración propia

Fuente: Art. 24 de la Ley N°19728

¹² Superintendencia de Pensiones (2010) "Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía", documento de trabajo N°41.

2.1.2. Reforma año 2009, Ley N° 20.328 “Perfecciona el Seguro Obligatorio de Cesantía e introduce cambios a otras normas legales¹³”

Después de 6 años de funcionamiento del Seguro, a luz del bajo acceso al mismo se estimó que existían elementos que lo hacían restrictivo y que debía ser perfeccionado, a continuación se describen los principales factores que dan origen a la necesidad de perfeccionamiento del SC.

Cobertura: respecto a los trabajadores con contrato a plazo indefinido, se pudo observar que el acceso al Fondo de Cesantía Solidario fue menor a lo esperado y se constató que el requisito del número de cotizaciones (12 cotizaciones continuas) era la condición de acceso al Seguro de Cesantía más restrictiva: 79% de los casos no cumplían ese requisito.

De acuerdo a la información sobre el funcionamiento del Seguro de Cesantía, de los cotizantes al sistema en abril de 2008, el 44% correspondía a trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra, trabajo o servicio determinado, proporción que si bien se ha reducido desde el inicio del Seguro, aún continua siendo un grupo importante en el sistema. Asimismo, se consideró la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN 2006), estimándose que la proporción de trabajadores contratados a plazo, para una obra, trabajo o servicio determinado, no debiera descender en el futuro más allá del 35%, cifra que representa aproximadamente un tercio de los trabajadores asalariados del país. Lo anterior hizo necesario replantear la restricción de acceso al fondo de Cesantía Solidario de este grupo de trabajadores.

Calidad del Beneficio: el diseño inicial del SC contempló como beneficios la entrega de la totalidad de los fondos acumulados en la Cuenta Individual por Cesantía, no estableciendo ninguna tasa de reemplazo -porcentaje de la remuneración imponible- como objeto de la prestación, lo que originó que la tasa de reemplazo efectiva recibida por los beneficiarios fluctuara en forma importante.

Las tasas de reemplazo efectivas mostraron un bajo nivel de sustitución del ingreso laboral que otorgaba la prestación cuando se trataba de financiamiento exclusivo de la Cuenta Individual. La tasa de reemplazo del primer giro de los afiliados que acceden a esta prestación era aproximadamente 45% de la remuneración líquida, y la mayoría de este grupo de trabajadores recibía sólo un mes de beneficio.

Igualmente se consideró esencial avanzar en el desarrollo de un sistema de información del mercado laboral que diera señales a los trabajadores que buscan empleo sobre variables esenciales como son los sectores económicos más activos, las zonas geográficas de mayor dinamismo, el nivel de salarios de las actividades u oficios, entre otras, para lograr un acercamiento entre estas partes que facilite el pronto encuentro entre estos actores.

¹³Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009), “Historia de la Ley 20.328”

Tabla 4. Características generales de la ley N° 20.328

	Trabajadores con Contratos a Plazo Fijo	Trabajadores con Contratos Indefinidos
Aporte a cada tipo de fondo (% de la Remuneración Imponible)		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	Empleador (2,8%)	Empleador (1,6%) + Trabajador (0,6%)
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	Empleador (0,2%)	Empleador (0,8%) + Aporte Estatal Anual
Requisitos para acceder al Beneficio		
Cuenta Individual de Capitalización (CIC)	* 6 Cotizaciones continuas o discontinuas.	*12 Cotizaciones continuas o discontinuas.
	* Término voluntario o involuntario de contrato.	* Término voluntario o involuntario del contrato.
Fondo de Cesantía Solidario (FCS)	Registrar acreditadas 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas en el Fondo de Cesantía Solidario en los últimos 24 meses, siendo las 3 últimas continuas y con el mismo empleador	
	No haber cesado la relación laboral por las causales previstas en el Código del Trabajo, que dicen relación con la renuncia del trabajador o causales imputables a éste o el mutuo acuerdo de las partes	
	Acumular en la Cuenta Individual de Cesantía recursos insuficientes para financiar la prestación del Fondo de Cesantía Solidario, en los montos, tasas de reemplazo y períodos señalados en la ley	
	Encontrarse cesante al momento de la solicitud y mantener dicha condición mientras se esté recibiendo el beneficio	

Elaboración propia
Fuente: Ley N°20.328

Se establecieron los beneficios con cargo al Fondo de Cesantía Solidario para los trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado equivalente a dos pagos por el 35% y 30% de la remuneración imponible de los últimos 12 meses que la persona presentó cotización, para el primer y segundo pago, respectivamente, sujeto a valores mínimos y máximos, se efectuó un reajuste del valor superior e inferior del beneficio del Fondo Cesantía Solidario, equivalente a aproximadamente 14%, para recuperar la caída de estos topes en relación al crecimiento de los salarios reales, quedando en los valores que se observan en la tabla 5¹⁴.

En casos de alto desempleo, se pagará a los trabajadores con contrato indefinido beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario un sexto y séptimo mes de beneficio con tasas de reemplazo de 25%; y 20%, respectivamente. Aquellos trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado tendrán derecho a un tercer giro en dichas circunstancias, con tasas de reemplazo de 30%¹⁵.

¹⁴ Los valores mínimos y máximos son reajustados anualmente según la variación experimentada por el índice de precios al consumidor más aquella del índice de remuneraciones reales durante los últimos 12 meses. Estos valores son ajustados el 1° de febrero de cada año.

¹⁵ Cada vez que la tasa de desempleo observada supere en 1 punto porcentual al promedio de los últimos 4 años, se otorgará el derecho a los pagos extras a quienes estén recibiendo beneficios del FCS.

Se estableció que las tasas de reemplazo objetivo para el beneficio del Seguro de Cesantía financiado sólo por Cuenta Individual, las que serán iguales a las del Fondo de Cesantía Solidario (50%; 45%; 40%; 35%, 30%, 25% y constante en 20% desde el séptimo giro en adelante). La duración del beneficio estará determinada por el tiempo que los fondos en Cuenta Individual por Cesantía alcancen a financiar.

Tabla 5. Tasa de reemplazo garantizada y montos máximos y mínimos de las prestaciones con cargo al FCS

Mes	Porcentaje Promedio remuneración últimos 12 meses	Valor Superior	Valor Inferior
Primero	50%	\$ 198.691	\$ 92.025
Segundo	45%	\$ 178.822	\$ 76.339
Tercero	40%	\$ 158.953	\$ 66.928
Cuarto	35%	\$ 139.084	\$ 58.562
Quinto	30%	\$ 119.215	\$ 50.196

Elaboración propia

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Vigente desde 1 de febrero de 2010 hasta el 31 de enero de 2011

Es importante señalar que, para evitar el riesgo de moral e incentivar el uso racional de los beneficios, el acceso al Fondo de Cesantía Solidario estaba limitado a 2 veces en el período de 5 años. De tal manera que si el trabajador tenía la expectativa de encontrar empleo en un corto tiempo, podría no ser conveniente optar por el Fondo de Cesantía Solidario, perdiendo el derecho a acceder en un evento futuro de cesantía que podría ser de mayor duración¹⁶.

2.1.3. Ley N° 20.440 Flexibiliza los requisitos de acceso para obtener beneficios del Seguro de Cesantía de la Ley N°19.728, producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010

Tal como lo señala el título I de la ley N°20.440 el objetivo de la misma fue flexibilizar el acceso a los beneficios del Seguro de Cesantía por un tiempo acotado en las regiones que fueron gravemente afectadas por el terremoto del 27 de febrero de 2010, en específico a quienes cesaron su relación laboral y cuya fuente de trabajo se encontraba ubicada en las regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Biobío, Araucanía y Metropolitana.

De esta manera los trabajadores pudieron acceder en condiciones especiales a los beneficios del seguro cuando se hubiere puesto término a sus respectivos contratos de trabajo **entre el 1 de febrero de 2010 y el 31 de julio del mismo año**, (ambas fechas inclusive). *Para los efectos de acceder al Fondo de Cesantía Solidario*, se entendió que cumplía con el requisito exigido en la letra a) del artículo 24 de la ley N° 19.728 quien registre **ocho cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas**, (y no doce como

¹⁶ Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

estaba estipulado) desde la afiliación del trabajador al Seguro o desde que se devengó el último giro a que hubiere tenido derecho, siempre que éstas se hayan registrado en los últimos 24 meses anteriores al término de la relación laboral. Sin embargo, el trabajador debía cumplir con el requisito de las tres últimas cotizaciones continuas con el mismo empleador.

A su vez, se flexibilizó el requisito establecido en la letra b) del artículo 12 de la ley N° 19.728 para acceder a prestaciones financiadas con cargo a la *Cuenta de Capitalización Individual (CIC)* considerando un mínimo de **ocho cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas** (y no doce como estaba estipulado).

Adicionalmente se incrementó el número de pagos con cargo al FCS (tanto para los trabajadores con contrato indefinido como para los trabajadores a plazo fijo, obra o faena), el artículo 2° de la Ley 20.440 estableció que a los trabajadores cuya residencia se encontraba dentro de las regiones ya mencionadas, y que hubiesen percibido el último giro con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, en el período comprendido entre el mes de enero y el mes de julio de 2010, **tendrían derecho a los dos giros adicionales señalados en el artículo 25 de la ley N° 19.728, sin que sea necesario considerar el requisito de alto desempleo establecido en el inciso tercero del citado artículo 25.**

Un último aspecto de gran relevancia es el que se encuentra presente en el título II de la ley N°20.440 que establece la **creación de un permiso para reconstrucción con flexibilización de acceso al Seguro de Cesantía.**

El artículo 3° indicó que los empleadores y trabajadores afiliados al seguro de cesantía podrían pactar un permiso para reconstrucción, el cual debía constar por escrito, cuando el empleador acreditara que su empresa, localizada en las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Biobío, no puede otorgar el trabajo convenido al o a los trabajadores con quien o quienes se pactó el permiso de reconstrucción o, si pudiendo otorgarlo, la actividad o faena respectiva presenta serios riesgos para la salud y seguridad del trabajador, como consecuencia de la catástrofe del 27 de febrero de 2010. Dicho permiso para reconstrucción suspenderá tanto la obligación de prestar servicios por parte del trabajador, como la obligación de pagar la respectiva remuneración por parte del empleador.

El empleador debía acreditar que la empresa o la actividad o faena se encontraba en alguna o ambas de las condiciones señaladas, a través de una declaración jurada, prestada ante alguno de los ministros de fe establecidos en el inciso segundo del artículo 177 del Código del Trabajo. Una copia de dicha declaración debía ser remitida a la Inspección del Trabajo respectiva.

Los permisos para reconstrucción pudieron ser suscritos hasta el último día hábil del mes de julio de 2010 y podían comprender desde el período inmediatamente posterior a la catástrofe hasta el 31 de agosto de 2010.

Los trabajadores tenían derecho a los beneficios de la ley N°19.728 y les fueron aplicables los requisitos establecidos en las letras b) y c) del artículo 12 y en las letras a) y c) del artículo 24 de la citada ley.

Este permiso contó con la misma flexibilidad definida para acceder a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario, es decir, se requerían 8 cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas, desde la afiliación de los trabajadores al Seguro o desde que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho, siempre que éstas se hubieran registrado en los últimos 24 meses anteriores a la fecha de solicitud del permiso; debiendo, a su vez, cumplir con el requisito de las tres últimas cotizaciones continuas con el mismo empleador.

2.1.4. Reforma año 2015, Ley N° 20.829 “Modifica el Seguro de Cesantía de la Ley N° 19.728”

Esta reforma profundizó las modificaciones introducidas en el año 2009, de tal forma que fortaleció los servicios de información e intermediación laboral; mejoró la cobertura y aumentó el monto de los beneficios, tanto para los trabajadores con contrato indefinido como a plazo fijo, también flexibilizó la restricción para recibir prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario y reduciendo lagunas previsionales al hacer imponibles las prestaciones de este Fondo¹⁷.

Se estableció la siguiente modalidad de retiro de fondos de la Cuenta Individual por Cesantía.

Tabla 6. Porcentaje promedio remuneraciones últimos 6 o 12 meses, según corresponda

Mes	Porcentaje Promedio remuneración últimos 12 meses
Primero	70%
Segundo	55%
Tercero	45%
Cuarto	40%
Quinto	35%
Sexto	30%
Séptimo o superior	30%

Elaboración propia
Fuente Art 1 de la Ley 20.829

Se flexibilizó el acceso al FCS, así se estableció en el Art. 2 que “un trabajador no podrá recibir más de diez pagos de prestaciones financiadas parcial o totalmente con cargo al Fondo de Cesantía Solidario, en un período de cinco años.”

De igual forma se modificaron las tasas de reemplazo, los montos máximos y mínimos de beneficios al FCS, la tabla 7 muestra los valores para los trabajadores con contrato indefinido.

¹⁷ AFC (2014), Memoria Anual AFC. Libro publicado por la Administradora de Fondos de Cesantía.

Tabla 7. Montos Máximos y Mínimos de Beneficios del FCS Trabajadores con Contrato Indefinido

Mes	Porcentaje Promedio remuneración últimos 12 meses	Valor Superior	Valor Inferior
Primero	70%	\$ 525.000	\$ 157.500
Segundo	55%	\$ 412.500	\$ 123.750
Tercero	45%	\$ 337.500	\$ 101.250
Cuarto	40%	\$ 300.000	\$ 90.000
Quinto	35%	\$ 262.500	\$ 78.750

Elaboración propia
Fuente: Ley 20.829

En el caso de los trabajadores contratados a plazo fijo, o para una obra, trabajo o servicio determinado, la prestación por cesantía se extenderá hasta el tercer mes, con los porcentajes y valores superiores e inferiores señalados en la tabla 8.

Tabla 8. Montos Máximos y Mínimos de Beneficios del FCS Trabajadores con Contrato a Plazo Fijo

Mes	Porcentaje Promedio remuneración últimos 12 meses	Valor Superior	Valor Inferior
Primero	50%	\$ 375.000	\$ 112.500
Segundo	40%	\$ 300.000	\$ 90.000
Tercero	35%	\$ 262.500	\$ 78.750

Elaboración propia
Fuente: Ley 20.829

A su vez aquellos beneficiarios que estén percibiendo el quinto giro con cargo al Fondo de Cesantía Solidario tendrán derecho a un sexto y séptimo giro de prestación (en el caso de los trabajadores con contrato indefinido), y un cuarto y quinto giro (para los trabajadores a plazo fijo que estén percibiendo el tercer giro) cada vez que la tasa nacional de desempleo publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas exceda en 1 punto porcentual el promedio de dicha tasa, correspondiente a los cuatro años anteriores publicados por ese Instituto, podrán hacer 2 giros más con una tasa de reemplazo del 30%, que presenta un monto mínimo de \$67.500 y un máximo de \$225.000.

Es importante indicar que estos giros adicionales señalados no se consideran en el número máximo de pagos de prestaciones a que se refiere el inciso segundo del artículo 24 (diez pagos con cargo al FCS cada 5 años).

Otra modificación realizada dice relación con un nuevo beneficio, el cual consiste en que el FCS aportará a la cuenta de capitalización individual obligatoria para pensiones de los beneficiarios que hayan optado por dicho Fondo, el monto equivalente al 10% de la prestación por cesantía que les corresponda recibir de acuerdo al artículo 25. El aporte deberá ser enterado por la Sociedad Administradora del Fondo y no estará

afecto al cobro de comisiones por parte de la Administradora de Fondos de Pensiones correspondiente.

Esta ley incorporó, además, disposiciones transitorias para ayudar a quienes perdieron sus trabajos en la zona afectada por la catástrofe en las regiones de Atacama y Antofagasta, flexibilizando los requisitos de acceso (exactamente las mismas condiciones que estableció la Ley N°20.440). De tal manera que los trabajadores afiliados al seguro, cuyo último lugar de trabajo se encontrara dentro de la Región de Atacama o de las comunas de Antofagasta y Taltal, podían acceder a los beneficios siempre y cuando se hubiere puesto término a sus respectivos contratos de trabajo entre el 1 de marzo de 2015 y el 31 de agosto del mismo año, ambas fechas inclusive.

Como se puede apreciar el SC ha ido evolucionando en el transcurso de los años, las modificaciones introducidas han estado centradas en: extender la cobertura, incrementar los montos de los beneficios otorgados, flexibilizar los requisitos de acceso en las localidades afectadas por catástrofes naturales, todo ello sin descuidar los incentivos a la búsqueda de empleo.

Es importante resaltar la necesidad de monitoreo y evaluación de las reformas introducidas, especialmente el comportamiento que presenten los trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado, quienes previo a la Reforma del año 2009 no tenían acceso al beneficio del Fondo de Cesantía Solidario. Lo anterior permitirá evaluar los cambios introducidos y además proponer eventuales mejoras de los beneficios dirigidos a este grupo, que tiendan a la igualdad de los trabajadores independiente de su tipo de contrato¹⁸.

Capítulo 3. Marco conceptual

Es de interés de los hacedores de política pública determinar el nivel de uso de los diferentes instrumentos que otorgan beneficios sociales por parte de la población objetivo para los cuales fueron diseñados, junto con analizar las razones por las cuales individuos que cumplen los requisitos de elegibilidad no optan por hacer uso de los beneficios.

El presente estudio tiene por objetivo principal visualizar la evolución de la tasa de uso de los beneficios del SC analizando el efecto de las modificaciones introducidas al mismo en el año 2009, junto con analizar los factores que influyen en la decisión de solicitar beneficios (take up) por parte de la población elegible.

Se entenderá como tasa de uso a la razón entre el total de afiliados que solicitaron beneficios del SC (tanto del FCS como del CIC), sobre el total de afiliados que cumplen los requisitos de elegibilidad y que presentan una pausa en su cotización de al menos un mes.

¹⁸ Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

En la literatura las explicaciones del porque un individuo siendo elegible para optar a una prestación social no lo hace es denominado el problema del “non take up”. La mayoría de los estudios disponibles sobre el *non take up* se han realizado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁹.

En este sentido, Van Oorschot (1996) señaló tres posibles aproximaciones al análisis del problema de no solicitud de prestaciones sociales o non take-up. Dicha clasificación permite definir con mayor exactitud la orientación del presente estudio.

1) Non take-up primario o secundario: La no solicitud primaria implica que las personas elegibles no solicitan la prestación de que se trate, mientras que la secundaria ocurre cuando los individuos elegibles que sí lo hacen son rechazados por los administradores de la prestación.

2) Non take-up parcial o total: hace referencia a la situación en la cual una persona solicita una prestación determinada, pero recibe tan solo una fracción de ella. Esto puede suceder tanto porque el postulante entregó información inexacta como por un error de evaluación de la administración del programa.

3) Non take-up permanente o transitorio. Es factible que las personas elegibles requieran de un cierto período de tiempo para tomar conocimiento de la existencia de la prestación, considerarse elegibles, solicitar el beneficio y finalmente recibirlo, lo cual determina una situación de no solicitud transitoria.²⁰

Esta investigación se centrará en los factores determinantes del take-up primario y total del SC, por lo tanto, no se abordará el problema de no solicitud secundario vinculado a los errores o conducta discrecional de la administración del seguro.

Los postulados de literatura take-up han favorecido la investigación, el análisis empírico y el discernimiento de las razones por las cuales las personas pueden no optar por recibir beneficios sociales, a la luz de que éste tipo de comportamiento está en abierta contradicción con los postulados de la racionalidad económica clásica, la cual señala a las personas como sujetos racionales que buscan maximizar su utilidad.

La literatura take-up ha identificado cuatro categorías de costos que influirían en la decisión de hacer o no uso de un determinado beneficio o prestación social:

a) *Costos Pecuniarios o monetarios*: Está directamente relacionado con el análisis costo – beneficio, de esta forma los individuos decidirán hacer uso de un determinado programa si los beneficios derivados de la participación superan los costos en que se debe incurrir para solicitarlos.

Así, cuanto más elevado sea el beneficio en relación al ingreso del hogar, mayor será el incentivo a solicitarlo. De igual forma, las expectativas sobre la situación económica

¹⁹ Revista CEPAL N° 98, Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan? Gabriel Burdín y Gioia de Melo.

²⁰ Van Oorschot, W. (1996), “New perspectives on the non-take-up of social security benefits”, *tisser Studies*, Tilburg, Tilburg University Press.

futura y la duración del episodio de cesantía son de gran importancia en lo que refiere a la decisión de optar por los beneficios sociales, si una persona percibe que tiene pocas alternativas de superar su situación de desempleo, y que la duración de la cesantía será extensa y a su vez espera recibir el beneficio por un tiempo más largo, es muy probable que considere que se amerita hacer uso del mismo. Sin embargo, también existen costos pecuniarios tales como desplazamiento y transporte, tramitación de documentos necesarios y otros que pueden ser ponderados a la hora de evaluar la posibilidad de hacer uso de las prestaciones.

Las variables mayormente utilizadas para capturar estos determinantes son el monto y la duración esperada del beneficio.

b) *Costos de Información*: Están relacionados con la dificultad del procedimiento a seguir para obtener el beneficio. El conocimiento de los requisitos de elegibilidad tiene costos en términos de esfuerzo y tiempo, estas circunstancias pueden incitar a las personas a renunciar a las prestaciones, si perciben que el costo de informarse es mayor al beneficio esperado.

c) *Costos Administrativos y de Transacción*: Corresponden al tiempo desde que la persona es elegible para el beneficio hasta que recibe los pagos del programa. Este tiempo considera el periodo necesario para acreditar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los individuos y el tiempo que transcurre hasta el pago efectivo. A medida que los tiempos requeridos para la acreditación y el pago se hacen más extensos, la chance de hacer uso del beneficio es menor.

d) *Costos sociales y/o psicológicos*: El planteamiento de los estudios que consideran estas variables para explicar las bajas tasas de uso es que la participación en ciertos programas sociales envían una señal negativa a la población, generando una especie de estigma sobre quien participa de dicho programa. Esta situación puede llevar a los individuos a no utilizar las prestaciones sociales, lo cual puede verse aumentado en zonas rurales o localidades pequeñas donde las relaciones sociales son más personalizadas y visibles. Por otra parte, se debe considerar la sensación de fracaso que puede representar el depender de una prestación social, lo cual puede afectar la autoestima, sobre todo si le agrega la incomodidad de verse sometido a un escrutinio sobre la condición de elegibilidad.

A pesar de los diferentes estudios respecto del no uso de las prestaciones sociales no son homologables por la diversidad de enfoques y datos utilizados, las explicaciones centrales tienden a considerar algunos de los factores antes señalados.

Hernanz et al (2004) presentan variadas estimaciones de la tasa de uso (take - up rates) para diferentes países de la OCDE en una serie de programas sociales, estableciendo una varianza ostensible entre programas y países, donde los costos pecuniarios serían determinantes en la decisión de hacer uso de un beneficio

específico. Para el caso particular de programas de ayuda a personas desempleadas estos muestran la misma tendencia explicativa²¹.

McCall (1995) investigando el impacto de cambios en el nivel de beneficios entregados por el SC en Estados Unidos sobre las tasas de uso -la cual estimó en un 65% para el periodo que va entre los años 1982 y 1991-, señaló que un aumento en las tasas de reemplazo aumenta las chances de que los individuos elegibles soliciten los beneficios del SC²².

Anderson & Meyer (1997) buscando analizar si los cambios en los impuestos asociados al SC podrían explicar la caída en la tasa de uso a partir de los años ochenta evidenciada en los Estados Unidos indican que en dicha tasa se observa una alta dispersión entre subgrupos de trabajadores, lo que sugeriría que variables como el nivel educacional (y por tanto el acceso a información) junto a las tasas de reemplazo podrían influir en la chance de uso por parte de distintos grupos de individuos elegibles²³.

Card & Levine (1998) estudian el efecto de la duración del beneficio sobre la duración del periodo de desempleo, encontrando que la extensión del periodo de recepción de beneficios aumenta la cantidad de beneficiarios que agotan totalmente el beneficio²⁴.

En el contexto nacional, Poblete (2011) indica que la tasa de uso del SC entre los años 2002 y 2009 alcanza un promedio de 37% para los trabajadores con contratos indefinidos y un 33% para los trabajadores a plazo fijo²⁵. Estas cifras se alejan bastante de lo observado en el resto del orbe, por ejemplo, para el caso de Estados Unidos Anderson & Meyer (1997) indican que el take up del SC se encuentra entre el 46 y 61%, Blank & Card (1991) tasas del orden del 73% y Mc Call (1995) indica una tasa de uso de un 65%. Para el Reino Unido el *Department of World and Pensions* (2003) estimó una tasa de uso del SC entre un 62 y 71%.

Es importante indicar nuevamente que el SC chileno tiene características que lo hacen único en su tipo, particularmente por la existencia del CIC, en relación al componente solidario el FCS, éste presenta una conformación similar a la observada en otros países.

²¹ Hernanz, V., F. Malherbert y M. Pellizzari (2004), "Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence", OCDE Social, Employment and Migration Working Papers, N° 17, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

²² McCall B. (1995), "The Impact of Unemployment Insurance Benefit Levels on Reciprocity", *Journal of Business & Economics Statistics*, Vol. 13, No. 2, pp 189-198.

²³ Anderson, P.M. y D.B. Meyer (1997), "Unemployment insurance take-up rates and the after-tax value of benefits", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press

²⁴ Card D., Levine P. (1998), "Extended Benefits and the Duration of UI Spell: Evidence from the New Jersey Extended Benefits Program", Working Paper 6714, National Bureau of Economic Research.

²⁵ Documento de Trabajo N°51, Superintendencia de Pensiones, Análisis del Uso de Beneficios en el Seguro de Cesantía Chileno.

Capítulo 4. Metodología

El presente estudio es de tipo descriptivo y correlacional. En un primer momento se estimará la tasa de uso de los beneficios del SC. La tasa de uso en cuestión se define como la razón entre el total de individuos que solicitaron beneficios del Seguro, ya sea de la Cuenta Individual de Cotización o del Fondo de Cesantía Solidario, sobre el total de individuos elegibles a algún beneficio y que, además, presentan una pausa de al menos un mes en su historial de cotizaciones, para ello se utilizarán los datos administrativos del SC que posee la Superintendencia de Pensiones para el universo de afiliados cotizantes desde mayo del 2009 hasta abril de 2015.²⁶

Siguiendo lo propuesto por Poblete (2011) se emplearán dos bases de datos, la primera corresponde a aquellas observaciones donde los cotizantes al SC presentan al menos un mes sin cotizar. Para la segunda muestra se excluyen de la primera base los períodos sin cotización iguales a un mes donde se observa que los afiliados continúan cotizando con el mismo empleador.

Considerando que la literatura take-up ha identificado cuatro categorías de costos o determinantes que influirían en la decisión de hacer o no uso de un determinado beneficio o prestación social, la solicitud o no de los beneficios debe ser analizada utilizando un marco multivariable.

A grosso modo la decisión de un individuo elegible de acceder a los beneficios del SC y en específico al FCS se daría a partir de la condición de que la utilidad percibida de la prestación sea superior a los costos de solicitarla (o dicho de otra manera si el nivel de utilidad de cobrar el beneficio es mayor al nivel de utilidad de no cobrarlo).

Para llevar a cabo lo señalado se debe determinar las variables adecuadas para estos fines, en específico, que éstas se encuentren en la base de datos administrativos y que siendo medibles influyan en el uso de los beneficios, es decir, que estén correlacionadas a los determinantes pecuniarios, de información o de transacción.

Para la categoría de los determinantes pecuniarios se deberían incluir factores que afectan el análisis de costos y beneficios, las expectativas serían de un uso más alto mientras mayores sean los beneficios esperados y menores los costos de solicitar los beneficios. Ello implica una asociación positiva con el saldo en la CIC al momento de la solicitud y con la duración esperada (subjetiva) del período de desempleo (a mayor pausa esperada, mayor debería ser el interés en recibir beneficios del SC). Por último, el costo de oportunidad del tiempo necesario para solicitar beneficios se puede aproximar por la renta del trabajador o por la tasa de reemplazo²⁷.

En cuanto a los determinantes de información, se puede medir el conocimiento del proceso de solicitud de beneficios a partir del uso anterior de beneficios, ya sea a nivel individual (uso anterior del propio trabajador) o a nivel colectivo (uso por parte de otros trabajadores de la empresa en la cual labora).

²⁶ Este estudio analizará la tasa de uso desde el año 2009 al 2015 para evidenciar las posibles variaciones en la tasa desde la primera gran reforma efectuada al SC.

²⁷ Poblete y Fasbender, año 2013.

En relación a los costos de transacción, se resalta la medida asociada a la presencia de oficinas de atención al público (CAA) en las comunas de residencia, dicha variable refleja tanto el acceso como la posibilidad de informarse acerca del sistema.

La metodología propuesta consiste en estimar modelos del tipo probit y regresión lineal, además de un modelo de panel para la probabilidad de pedir beneficio por parte de la población elegible. Los modelos de regresión lineal a estimar tienen la siguiente forma:

$$Y_{it} = \beta_0 + DP'_{it}\beta_1 + DI'_{it}\beta_2 + CT'_{it}\beta_3 + OV'_{it}\beta_4 + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

donde la variable dependiente es igual a 1 si el individuo solicitó algún beneficio (CIC o FCS) en un determinado mes y 0 en caso contrario. DP'_{it} (determinantes pecuniarios) es un vector que contiene tres variables asociadas a los determinantes pecuniarios que podrían influenciar la decisión de los agentes de solicitar los beneficios del SC. Las variables que se incluyen en dicho vector corresponden a: beneficio potencial, ingreso promedio (de los últimos 12 meses) y duración promedio de la pausa. El vector DI'_{it} (determinantes de información) contiene las variables de conocimiento del sistema, específicamente la variable dicotómica que identifica si el individuo solicitó beneficios del SC en el pasado y la variable número de beneficiarios sobre cotizantes en la empresa del trabajador. Por otro lado, CT'_{it} (costos de transacción) es un vector que contiene la variable dicotómica que identifica la presencia de un CAA en la comuna del trabajador, además de la densidad poblacional de la comuna. Por último, el vector OV'_{it} (otras variables) contiene variables habituales de control tales como la tasa de desocupación regional, una variable dicotómica que identifica el género del afiliado, edad, edad al cuadrado y variables dicotómicas para el sector económico.

En los modelos probit se asume que la probabilidad de que la variable dependiente sea igual a 1 queda determinada por la función de densidad acumulativa de una distribución normal estandarizada, evaluada en un índice lineal dado por las variables independientes anteriormente especificadas:

$$Pr(Y_{it} = 1) = \Phi(\beta_0 + DP'_{it}\beta_1 + DI'_{it}\beta_2 + CT'_{it}\beta_3 + OV'_{it}\beta_4), \quad (2)$$

En los resultados de las estimaciones con modelos probit, se presentan los efectos marginales promedio asociados a cambios unitarios en cada una de las variables independientes²⁸.

Para finalizar los modelos con datos de panel con efecto fijo seguirán la siguiente especificación:

$$Y_{it} = \beta_0 + DP'_{it}\beta_1 + DI'_{it}\beta_2 + CT'_{it}\beta_3 + OV'_{it}\beta_4 + \eta_i + \varepsilon_{it}, \quad (3)$$

donde η_i representa el efecto fijo a nivel individual.

Es importante señalar la precaución que se debe tener al interpretar los coeficientes estimados de los modelos anteriores. Aun cuando se haya incluido suficientes variables de control (incluyendo un modelo con efecto fijo, que permite capturar características

²⁸ Para el cálculo de efectos marginales promedio, se utilizó el comando “margins” de Stata, con la opción “dydx” aplicada a todas las variables independientes. Esto equivale a calcular el efecto sobre la variable dependiente de modificar determinada variable en 1 unidad. Esto se hizo para todos los individuos de la muestra y submuestra.

inobservables de carácter permanente en cada individuo), persisten una serie de factores determinantes de la decisión de uso que no son posibles de aproximar a partir de los datos disponibles y que por lo tanto se encuentran representados por los términos de error de los distintos modelos.

En el siguiente acápite se describirán las principales variables empleadas en el análisis.

4.1. Descripción de las Principales Variables

Beneficio Potencial: esta variable dimensiona la utilidad en términos monetarios de hacer uso de la prestación por cesantía.

El beneficio potencial en caso de tener derecho a la CIC corresponde al saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador. En cambio, para los cotizantes con derecho al FCS el beneficio potencial se obtiene empleando las tasas de reemplazo correspondientes para cada pago, según los límites máximos y mínimos impuestos por ley.

Para esta variable se espera una importante diferencia en el monto potencial de los beneficios otorgados por el SC según tipo de contrato. En tanto los cotizantes presentes en la muestra con contrato indefinido podrían acceder a un beneficio potencial promedio de \$525.680 en caso de quedar cesantes, los cotizantes con contrato a plazo fijo solo recibirían \$112.877. Esta situación se puede explicar, tanto por el mayor uso que hacen los trabajadores con contrato a plazo fijo de los fondos del SC, lo que no les impide acumular suficiente dinero en sus cuentas individuales, como por las diferencias en las remuneraciones que evidencian ambos contratos²⁹.

4.2. Medidas de Información y Experiencia

Con ellas se intenta reflejar, por una parte, el grado de conocimiento del SC dentro de las empresas y por otra, el conocimiento adquirido por el mismo individuo a través de experiencias anteriores de solicitud del beneficio.

Para la primera medida, a partir del RUT del empleador de cada cotizante, se calcula mensualmente qué fracción de dichos cotizantes realizó alguna solicitud de beneficio en el pasado.

La segunda medida de información incorporada corresponde a una variable dicotómica que captura si el individuo solicitó beneficios del Seguro en el pasado. La experiencia previa solicitando beneficios del SC reduce los costos de información en los cuales debe incurrir un trabajador ante una eventual cesantía futura.

²⁹ Las remuneraciones promedio para los trabajadores con contrato indefinido ascienden a \$342.914, mientras para los trabajadores con contrato a plazo fijo alcanzan a solo \$212.262.

4.3. Duración promedio de la pausa laboral

Se espera que los individuos que consideren que tendrán una pronta reinserción laboral muestren una menor predisposición a solicitar los beneficios del Seguro, ya sea porque el monto esperado del beneficio es menor (debido a que potencialmente la persona encontraría empleo antes de recibir la totalidad de los pagos) o porque prefiere posponer el uso de los recursos hasta una situación de mayor apremio.

Se construye esta variable en el entendido que el individuo al proyectar la duración de su pausa laboral presente utilice como referencia el promedio de las pausas previas que presenta su propia historia laboral.

4.4. Costos de Transacción

Para reflejar los costos de transacción que pueden afrontar los cotizantes al SC se utilizará el número de CAA existentes y su distribución territorial a nivel nacional.

De esta manera se determinará la propensión a hacer uso de los beneficios del SC para los cotizantes en cuya comuna de residencia exista un CAA, a través de una variable dicotómica que recoja esta característica.

Debido a que la presencia de CAA esta correlacionada con una alta densidad poblacional se incorporará como control una medida de la densidad poblacional de la comuna (habitantes por kilómetro cuadrado).

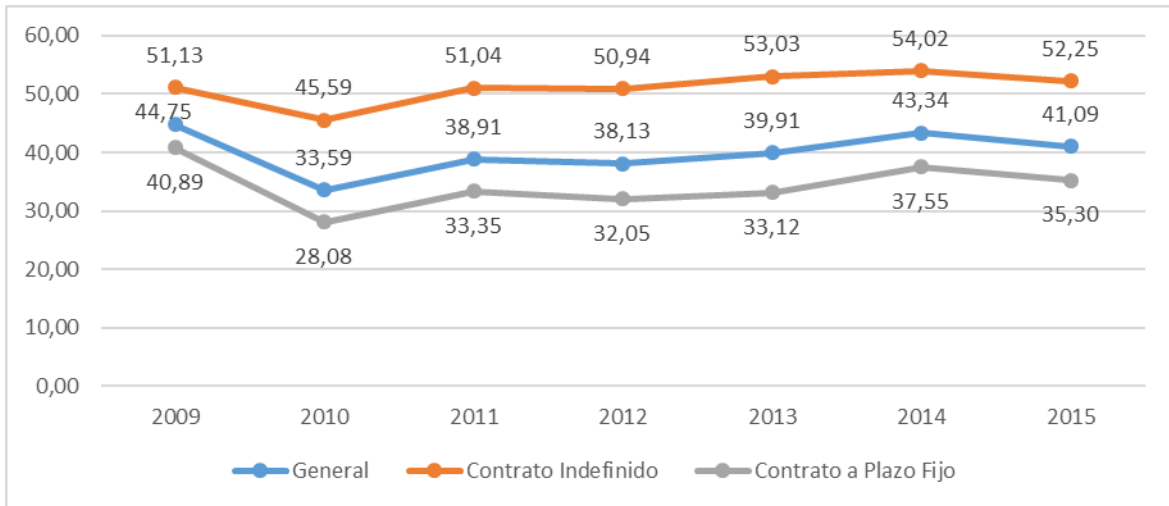
Finalmente, para recoger algunas características no observables permanentes de cada individuo se estimará un efecto fijo individual.

Capítulo 5. Resultados

El presente estudio utiliza dos muestras para determinar la tasa de uso del seguro de cesantía, la primera corresponde a las observaciones donde los individuos presentan al menos un mes de pausa en sus cotizaciones. La segunda muestra (denominada submuestra) considera a los mismos individuos de la muestra uno, pero se excluyen las pausas de solo un mes y que no presentan cambio de empleador posterior a esa pausa, dado que esto puede no ser un evento de cesantía efectivo, sino al retraso del pago de la cotización por parte del empleador.

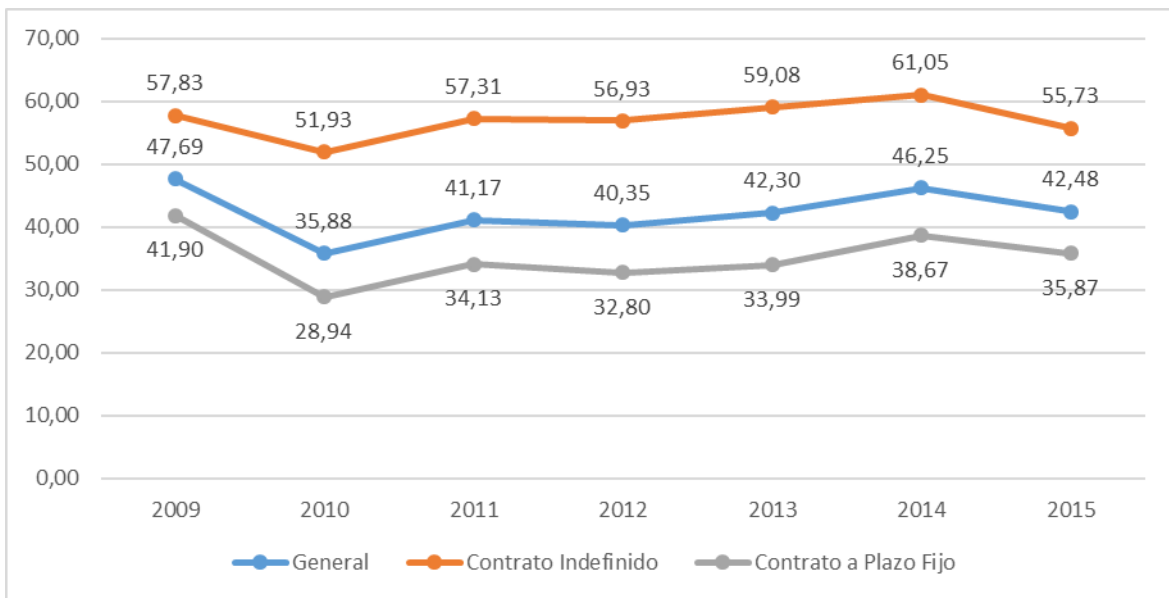
A continuación, se muestran las tasas anuales estimadas de uso del seguro de cesantía para ambas muestras, considerando la tasa general de uso (sin distinción de tipo de contrato) y las tasas diferenciadas según tipo de contrato.

Grafico 1: Tasa de Uso de los Beneficios del Seguro de Cesantía para la muestra



Fuente: Elaboración propia

Grafico 2: Tasa de Uso de los Beneficios del Seguro de Cesantía para la submuestra



Fuente: Elaboración propia

Tabla 9. Tasa de Uso de los Beneficios de Seguro de Cesantía

Año	Muestra			Submuestra		
	General	Contrato Indefinido	Contrato a Plazo Fijo	General	Contrato Indefinido	Contrato a Plazo Fijo
2009	44,75	51,13	40,89	47,69	57,83	41,90
2010	33,59	45,59	28,08	35,88	51,93	28,94
2011	38,91	51,04	33,35	41,17	57,31	34,13
2012	38,13	50,94	32,05	40,35	56,93	32,80
2013	39,91	53,03	33,12	42,30	59,08	33,99
2014	43,34	54,02	37,55	46,25	61,05	38,67
2015	41,09	52,25	35,30	42,48	55,73	35,87
Periodo	39,68	51,31	33,83	42,09	57,52	34,70

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que la tasa de uso de los beneficios del seguro de cesantía para el periodo comprendido entre mayo del 2009 y abril del 2015 sin distinción de tipo de contrato alcanza a un 39,68% para la muestra y de un 42,09% para la submuestra, es decir, se incrementa en 2,41 puntos porcentuales.

A nivel general se aprecia que el valor más bajo en la tasa de uso corresponde al año 2010, con un 33,59% y 35,88% para la muestra y submuestra respectivamente, esto se debe a que el presente estudio excluye los beneficios entregados a consecuencia de la ley N° 20.440³⁰ la cual flexibilizó los requisitos de acceso para obtener beneficios del seguro de cesantía producto de la catástrofe del 27 de febrero de 2010.

Ahora bien, el valor más alto en la tasa de uso de los beneficios del seguro sin efectuar distinción entre el tipo de contrato corresponde al año 2009 para ambas muestras, lo cual es esperable, pues, las modificaciones introducidas en el año 2009 permitieron el acceso a los beneficios del FCS para los trabajadores a plazo fijo quienes no podían acceder al FCS antes de la reforma, junto a ello las modificaciones al seguro de cesantía fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación.

Sin embargo, al hacer distinción según tipo de contrato se aprecia que los valores más altos en la tasa de uso se alcanzan en diferentes años.

Para los trabajadores con contrato indefinido el valor más alto en la tasa de uso se observa en el año 2014 con un 54,02% para la muestra y un 61,05% para la submuestra (siendo éste el máximo valor y el único que supera el 60% en ambas muestras), en cambio para los trabajadores a plazo fijo el máximo uso de beneficios se realiza en el año 2009 con un 40,89% y un 41,9% respectivamente.

³⁰ Los trabajadores pudieron acceder en condiciones especiales a los beneficios del seguro cuando se hubiere puesto término a sus respectivos contratos de trabajo entre el 1 de febrero y el 31 de julio del 2010 y cuya fuente de trabajo se encontraba ubicada en las regiones de Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Biobío, Araucanía y Metropolitana.

Se aprecia un aumento en la tasa de uso tanto a nivel general como según tipo de contrato al comparar los valores presentes en la muestra y en la submuestra, sin embargo, las magnitudes de las variaciones son disímiles según el tipo de contrato.

A continuación, se presenta la tabla 10 la cual muestra un resumen de las medias de la tasa de uso, beneficio potencial y número de observaciones para el periodo de estudio, según tipo de muestra y contrato.

Tabla 10. Resumen Tasa de Uso, Beneficio Potencial y Número de Observaciones

	Muestra			Submuestra		
	Total	Contrato Indefinido	Contrato a Plazo Fijo	Total	Contrato Indefinido	Contrato a Plazo Fijo
Tasa de uso (%)	39,68	51,31	33,83	42,09	57,52	34,70
Beneficio potencial	251.045	525.680	112.877	247.126	530.648	111.358
N° Observaciones	418.729	140.151	278.578	379.404	122.853	256.551

Fuente: Elaboración propia.

Se observan diferencias en el uso de los beneficios según tipo de contrato. En el caso de los trabajadores con contrato indefinido la tasa de uso es de un 51,3% para la muestra y de 57,5% para la submuestra, de esta manera la tasa de uso para los trabajadores con contrato indefinido sube en 6,21 puntos porcentuales al pasar de la muestra a la submuestra. Por otro lado, para los trabajadores a plazo fijo las tasas de uso alcanzan los 33,8% y 34,7% respectivamente, siendo la variación de tan solo 0,87 puntos porcentuales de incremento.

La tabla 10 muestra, además, una importante diferencia en el monto del beneficio potencial promedio al que pueden acceder los individuos. En el caso de los trabajadores con contrato indefinido el monto al que pueden acceder es de \$525.680, dicho monto baja considerablemente para los trabajadores a plazo fijo llegando a \$112.877.

La diferencia en el beneficio potencial se explica según la fuente de financiamiento de los mismos. Para el caso de los beneficios financiados con la CIC los trabajadores con contrato indefinido requieren de doce cotizaciones en contraposición con las seis que necesitan los trabajadores a plazo fijo, acumulando un menor monto debido al menor tiempo de aporte a sus cuentas individuales, a ello se suman las diferencias en la duración de las relaciones laborales y en las rentas promedio según tipo de contrato (\$342.914 y \$212.262 respectivamente) generando diferencias en los montos acumulados en las CIC.

Ahora bien, las diferencias respecto al FCS se explican por una parte por el número de pagos y la tasa de reemplazo que recibe cada tipo de contrato, mientras los trabajadores con contrato indefinido al hacer uso del FCS pueden recibir hasta 5 pagos que de acuerdo a las tasas de reemplazo estos pueden percibir hasta dos veces su ingreso promedio de los últimos doce meses, mientras que los trabajadores con

contrato a plazo fijo perciben dos cuotas con una tasa de reemplazo de 0,65 veces el promedio de sus doce últimas remuneraciones.

El menor porcentaje de uso de los beneficios del seguro de cesantía por parte de los trabajadores a plazo fijo se explica en gran medida por el menor beneficio potencial que éstos perciben en comparación con los trabajadores con contrato indefinido y por el alto uso que hacen los trabajadores a plazo fijo de los fondos de la CIC en muchos casos retirando beneficios apenas cumplidos los seis meses de aporte.

Tabla 11. Estadísticas descriptivas para las variables incluidas en las regresiones

Variable	Contrato Indefinido	Contrato a Plazo Fijo
Porcentaje mujeres	36%	32%
Edad promedio	36	34
Renta media	342.914	212.262
Renta promedio de los últimos 12 meses	410.902	238.795
Duración promedio de relación laboral previa a pausa	21	5
Duración promedio pausa	8	7
Saldo CIC promedio	391.988	106.901
Beneficio potencial	530.648	111.358
Porcentaje derecho FCS	43%	9%
Actividad económica		
Primario	6%	19%
Secundario	20%	34%
Terciario	74%	47%
Número de observaciones	122.853	256.551

Fuente: Elaboración propia.

Los valores presentados corresponden a la Submuestra

En los anexos se presentan las tablas de resumen con los resultados de las estimaciones³¹ de los modelos según tipo de contrato y muestra, enumerados conforme al siguiente listado:

1. Probit contrato indefinido muestra
2. Probit contrato indefinido submuestra
3. MCO contrato indefinido muestra
4. MCO contrato indefinido submuestra
5. Probit contrato a plazo fijo muestra
6. Probit contrato a plazo fijo submuestra
7. MCO contrato a plazo fijo muestra
8. MCO contrato a plazo fijo submuestra
9. Panel contrato indefinido muestra
10. Panel contrato indefinido submuestra
11. Panel contrato a plazo fijo muestra

³¹ Todas las estimaciones de los errores estándar presentan ajuste por clúster a nivel de individuo

12. Panel contrato a plazo fijo submuestra

Los principales resultados se presentan a continuación:

En el caso de los modelos probit es necesario recordar que los coeficientes entregados corresponden a los efectos marginales promedio de cada uno de los regresores sobre la probabilidad de solicitar beneficios, interpretándose estos coeficientes como la covarianza entre cada regresor y la probabilidad de hacer uso de alguno de los beneficios del seguro de cesantía, y no como explicación causal de los resultados.

En general, existe evidencia estadística significativa para afirmar que existe una relación positiva entre el beneficio potencial y la probabilidad de solicitar beneficios independiente del tipo de contrato del cual se trate, para todas las regresiones a excepción de la 9 y 10 (panel para contratos indefinidos con la muestra y submuestra respectivamente).

De igual forma se aprecia que la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC aumenta a medida que incrementa el ingreso promedio de los últimos 12 meses de los individuos, esto es así para ambos tipos de contrato y para todas las especificaciones incluidas en el análisis, (cabe precisar que las tasas de reemplazo para quienes acceden a los beneficios se determinan a partir de la renta promedio de los últimos 12 periodos).

Por otro lado, la variable pausa promedio presenta una correlación positiva con la probabilidad de hacer uso de los beneficios para todas las especificaciones a excepción de la 5 y 6, las que corresponden a las estimaciones probit para contrato a plazo fijo para la muestra y submuestra respectivamente. Una posible explicación para este resultado se puede derivar del hecho de que algunos trabajadores hacen uso de los beneficios apenas cumplen con los requisitos de elegibilidad (seis meses), o derechamente sin presentar lagunas en sus cotizaciones, esta decisión repercute en los montos acumulados en la CIC, y en la posibilidad de acceder al FCS en eventos futuros de cesantía.

Los resultados descritos para las variables beneficio potencial (excepto las estimaciones 9 y 10), ingreso promedio en los últimos 12 meses y pausa promedio (a excepción de las estimaciones 5 y 6) son coherentes con los planteamientos de la teoría *take-up*, la cual nos indica que mientras más altos sean los beneficios en relación a los costos de acceder a las prestaciones, más probabilidades habrán de que los individuos elegibles accedan a éstas.

Para el caso de la variable dicotómica beneficios pasados, la cual está incluida en ocho de las diez estimaciones presentadas³² se aprecia que ésta afecta positivamente las probabilidades de acceder a los beneficios del SC, esto para todas las estimaciones realizadas y con una mayor incidencia en los trabajadores con contrato a plazo fijo.

³² Esto debido a que se tiene información para esta variable solo a partir de la primera solicitud que hace un individuo cumpliendo con los requisitos de elegibilidad

Similar situación ocurre con la variable beneficiarios sobre cotizantes. A medida que se incrementa el número de cotizantes por empleador aumenta la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC en todas las estimaciones, siendo este efecto mayor para el caso de los trabajadores con contratos indefinidos.

La variable dicotómica que identifica la presencia de un CAA en la comuna de residencia del trabajador es positiva y significativa en todas las especificaciones, excepto en la 9 y la 10 que corresponden al panel con efecto fijo para los trabajadores con contrato indefinido, en cuyos casos no son significativas. Así, se aprecia una mayor predisposición de hacer uso de los beneficios por parte de los trabajadores a plazo fijo.

En el caso de densidad poblacional, la correlación es negativa para todos los modelos. En el caso de los modelos en los que esta variable resulta significativa, esto implica que en comunas de mayor densidad la probabilidad de usar el seguro de cesantía es menor. Poblete (2013) explica este hecho debido que las comunas más densas ofrecen mejores oportunidades de trabajo (y por lo tanto mejores expectativas de encontrar empleo en forma rápida), reduciendo la propensión a solicitar beneficios.

La tasa de desocupación está positivamente relacionada con la propensión a solicitar beneficios del SC para ambos tipos de contrato, siendo esta mucho más fuerte en el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo como se advierte en las estimaciones de tipo panel.

La variable dicotómica sexo presenta una correlación negativa con las probabilidades de hacer uso de los beneficios del SC, esto es así para todas las especificaciones que presentan dicha variable, siendo esta relación más intensa en el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo. Estos resultados indicarían que la probabilidad de usar los beneficios del Seguro de Cesantía se reduce en el caso de las mujeres.

El signo y la significancia de la variable edad varía dependiendo del modelo y tipo de contrato. La relación se presenta más robusta en el caso de los contratos a plazo fijo para la muestra y submuestra. Se aprecia una relación positiva y significativa en los modelos probit (a excepción del caso 1), en cambio, la relación se muestra negativa en las regresiones lineales y efectos fijos, lo que implica (en las cuales es significativa), que la probabilidad de uso disminuye en la medida que los individuos presentan mayor edad.

Conclusiones y recomendaciones

El presente estudio persigue dos objetivos, siendo el primero de ellos determinar cómo ha variado la tasa de uso de los beneficios del SC a partir de la primera gran reforma realizada al sistema, abarcando el periodo comprendido entre los meses de mayo del 2009 hasta abril del 2015.

Los resultados indican que el 39,7% de los trabajadores de la muestra, es decir, aquellos que presentaron una pausa en su historial de cotizaciones de al menos un mes y que fueron elegibles para algunos de los beneficios del SC, (no siendo éstos a consecuencia de solicitudes por fallecimiento, pensión o terremoto-maremoto) hacen uso de alguno de los beneficios del sistema. Esta cifra sube al 42,1% para la submuestra, en este caso, se excluyen del análisis a los trabajadores cuyas lagunas previsionales son de solo un mes y no presentan cambio de empleador.

Las diferencias en el acceso a los beneficios del sistema según tipo de contrato son importantes. Para el caso de la muestra la tasa de uso para los trabajadores con contrato indefinido es de 51,31% y para los trabajadores con contrato a plazo fijo alcanza 33,83%. Las disparidades se amplían para el caso de la submuestra con 57,52% y 34,7% respectivamente.

La menor tasa de uso por parte de los trabajadores con contrato a plazo fijo es coherente con los planteamientos de la literatura *take – up*, en el entendido que la duración del beneficio y los montos promedio a percibir por éstos son menores a los que pueden acceder los trabajadores con contrato indefinido.

Poblete (2011) estimó en 34,8% la tasa uso de los beneficios del SC para el periodo comprendido entre los años 2002 – 2009. A partir del análisis de éstos resultados, podemos señalar que las modificaciones introducidas a raíz de la ley N° 20.328 generaron un aumento en la tasa de uso de los beneficios a partir de la flexibilización de los requisitos para acceder al FCS y la inclusión de los trabajadores a plazo fijo al mismo.

El segundo objetivo de este estudio es determinar a partir de la metodología *take - up* aquellos factores que influyen en la decisión de solicitar los beneficios del SC por parte de la población elegible, diferenciando en el análisis según el tipo de contrato de los individuos.

Al respecto se observan diferencias importantes en los determinantes pecuniarios según el tipo de contrato de los trabajadores, las variables: beneficio potencial e ingreso promedio (de los últimos 12 meses) presentan montos muy superiores para los trabajadores con contrato indefinido, en el caso de la variable pausa promedio, ésta no muestra variaciones considerables en las duraciones de las lagunas promedio según tipo de contrato.

La desigualdad en el monto del beneficio potencial se explica según la fuente de financiamiento de los mismos. Para el caso de los beneficios financiados con la CIC los trabajadores con contrato indefinido requieren de doce cotizaciones en contraposición con las seis que necesitan los trabajadores a plazo fijo, acumulando un menor monto

debido al menor tiempo de aporte a sus cuentas individuales, a ello se suman las diferencias en la duración de las relaciones laborales y en las rentas promedio según tipo de contrato (\$342.914 y \$212.262 respectivamente) generando diferencias en los montos acumulados en las CIC.

La desigualdad en el beneficio potencial asociado al FCS se explican por una parte por el número de pagos y la tasa de reemplazo que recibe cada tipo de contrato, mientras los trabajadores con contrato indefinido al hacer uso del FCS pueden recibir hasta 5 pagos que de acuerdo a las tasas de reemplazo éstos pueden percibir hasta dos veces su ingreso promedio de los últimos doce meses, mientras que los trabajadores con contrato a plazo fijo perciben dos cuotas con una tasa de reemplazo de 0,65 veces el promedio de sus doce últimas remuneraciones.

Las variables recién descritas que conforman el vector determinantes pecuniarios, presentan una correlación positiva y significativa con la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC, estos resultados son consistentes con los planteamientos de la teoría *take-up*, la cual nos indica que mientras más altos sean los beneficios en relación a los costos de acceder a las prestaciones, mayor será la probabilidad de que los individuos elegibles accedan a éstas.

En relación con los determinantes de información, en particular para el caso de la variable dicotómica beneficios pasados, se aprecia que ésta afecta positivamente las probabilidades de acceder a los beneficios del SC, con una mayor incidencia en los trabajadores con contrato a plazo fijo.

Para el caso de la variable beneficiarios sobre cotizantes, los resultados son similares, a medida que se incrementa el número de cotizantes por empleador aumenta la probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC, siendo este efecto mayor para los trabajadores con contratos indefinidos.

La variable dicotómica que identifica la presencia de un CAA en la comuna de residencia del trabajador es positiva y significativa, se aprecia una mayor predisposición de hacer uso de los beneficios por parte de los trabajadores a plazo fijo. En el caso de la variable densidad poblacional, la correlación es negativa para todos los modelos, esto implica que en comunas de mayor densidad la probabilidad de usar el seguro de cesantía es menor, una explicación plausible para esto es que aquellas comunas más densamente pobladas ofrecen mejores oportunidades de trabajo (y por lo tanto mejores expectativas de encontrar empleo en menor tiempo), reduciendo la propensión a solicitar beneficios.

En resumen, los individuos parecen tomar la decisión de hacer uso de los beneficios del sistema de manera coherente con el análisis costo beneficio, aumentando la propensión marginal cuando el beneficio potencial y su ingreso promedio es mayor, cuando la duración promedio de sus pausas previas son más extensas, así también cuando aumenta el desempleo, o se tiene conocimiento acerca del sistema por usos previos del individuo o de sus compañeros de empresa; de igual manera el tener un CAA en la comuna de residencia, especialmente para los trabajadores con contrato a plazo fijo, se correlaciona con mayores tasas de uso. Distinto es el caso de las mujeres quienes

presentan una menor probabilidad de hacer uso de los beneficios del SC, al igual que los trabajadores de mayor edad.

Sin embargo, a pesar del aumento de la tasa de uso durante el periodo 2009 – 2015 en comparación al periodo previo a la primera gran reforma, ésta tasa sigue siendo baja en relación con los valores observados en el resto del mundo, situación que ha llevado al fondo de cesantía a acumular US\$11.000 millones durante sus primeros 15 años de existencia.

La relación de egresos sobre ingresos es de un 62,7% para las CIC y de un 38,8% para el FCS, lo cual deja un espacio para la ampliación y/o diversificación de los beneficios actuales. En este sentido se podrían elevar las tasas de reemplazo del segundo y tercer pago para ambos tipos de contrato dado que los estudios actuariales de la Superintendencia de Pensiones proyectan tasas de crecimiento positivas y sostenidas en el tiempo para los fondos, aún en periodos de crisis económicas.

En línea con lo anterior se recomienda vincular el uso de los fondos del seguro con otros instrumentos de política social, por ejemplo, en la formación de capital humano y competencias laborales, dado que éstas influyen positivamente sobre la empleabilidad y remuneración de los trabajadores.

Se recomienda incrementar el número de becas del fondo de cesantía solidario (BFCS) y ampliar el acceso a éstas, de tal manera que no solo los beneficiarios activos del FCS puedan postular (como es en la actualidad), sino que, se permita acceder a las BFCS a los trabajadores que habiendo recibido todos los pagos asociados al FCS aún permanezcan cesantes. Ésta propuesta tiene especial énfasis en los trabajadores con contrato fijo, pues, son los que reciben un menor número de pagos del FCS (menor cobertura temporal) y, a su vez, son quienes menos uso hacen de los beneficios del SC.

Un aspecto relevante es que los cursos ofrecidos por la BFCS estén orientados a desarrollar oficios o habilidades que tengan una clara orientación hacia el sector dependiente formal, esto, con el objetivo de evitar lagunas en las cotizaciones de los trabajadores, dado que ello conlleva una pérdida de cobertura de las prestaciones de seguridad social, y una precarización de las condiciones laborales.

Otra sugerencia como destino potencial de los recursos acumulados en los fondos del SC dice relación con ampliar el pago de cotizaciones en las AFP, de esta manera, no tan solo se protegería y suavizaría el consumo presente de los trabajadores, sino que también se podría suplir las lagunas previsionales de los trabajadores que impactan su consumo en el largo plazo.

Bibliografía

Berstein S., Fajnzylber E., Gana P., y Poblete I. (2007), "Cinco Años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía en Chile", Documentos de trabajo de la Superintendencia de Pensiones, documento N° 23.

Berstein S., Larraín G., Pino F. (2005), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo", Documentos de trabajo de la Superintendencia de Pensiones, documento N° 12.

Berstein, S., Contreras, C. Y Benveniste, E., "Valoración del Seguro de Cesantía en Chile: Simulación de beneficios con datos individuales", Documento de trabajo N° 27, Superintendencia de Pensiones, diciembre 2008.

Ley N° 20829, modifica el seguro de cesantía de la ley N° 19.728 (2015). Diario Oficial de la República de Chile.

Fajnzylber, E., Poblete (2010), "Un Modelo de Proyección para el Seguro de Cesantía". Documento de Trabajo N° 41, Superintendencia de Pensiones, mayo.

Poblete, I. (2011), "Análisis del uso de beneficios en el Seguro de Cesantía Chileno", Documentos de trabajo de la Superintendencia de Pensiones, documento N°51.

Superintendencia de Pensiones, "Decreto Ley N°3.500, de 1980; Reglamento del D.L. N° 3.500 y D.F.L. N° 101, Texto Actualizado a septiembre 2009".

Superintendencia de Pensiones, "Ley 19.728", sobre Seguro Obligatorio de Cesantía, Texto Actualizado a mayo de 2009".

Superintendencia de Pensiones, (2010) "Seguro de Cesantía en Chile", Libro publicado por la Superintendencia de Pensiones.

Administradora de Fondos de Cesantía, (2014), Memoria Anual AFC. Libro publicado por la Administradora de Fondos de Cesantía.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Revista CEPAL N° 98, Prestaciones sociales en Uruguay: ¿por qué hay beneficiarios que no las solicitan? Gabriel Burdín y Gioia de Melo.

Van Oorschot, W. (1996), "New perspectives on the non-take-up of social security benefits", tisser Studies, Tilburg, Tilburg University Press.

Hernanz, V., F. Malherbert y M. Pellizzari (2004), "Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence", OCDE Social, Employment and Migration Working Papers, N° 17, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

McCall, B. (1995), "The Impact of Unemployment Insurance Benefit Levels on Reciprocity", Journal of Business & Economics Statistics, Vol. 13, No. 2, pp 189-198.

Anderson, P.M. y D.B. Meyer (1997), "Unemployment insurance take-up rates and the after-tax value of benefits", The Quarterly Journal of Economics, vol. 112, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press

Card D., Levine P. (1998), "Extended Benefits and the Duration of UI Spell: Evidence from the New Jersey Extended Benefits Program", Working Paper 6714, National Bureau of Economic Research.

ANEXOS

Tabla 12. Resumen de las estimaciones para los trabajadores con contrato indefinido

	(1)	(2)	(3)	(4)
	CONTRATO INDEFINIDO			
VARIABLE	PROBIT	PROBIT	MCO	MCO
Beneficio potencial, en miles de pesos	0.0000437***	0.0000378***	0.000042***	0.000035***
Ingreso promedio, últimos 12 meses	0.0001843***	0.0001867***	0.000179***	0.000176***
Pausa promedio	0.0057565***	0.003375***	0.006016***	0.003536***
Beneficios pasados	0.3505222***	0.3256193***	0.372490***	0.336617***
Beneficiarios sobre cotizantes	0.0386543***	0.0305505***	0.036404***	0.028470***
Dummy CAA	0.0086045**	0.0100804***	0.008645**	0.010006**
Densidad poblacional	-0.000000632*	-0.000000887**	-0.000001*	-0.000001**
Tasa de desocupación	0.0059289***	0.0061388***	0.005829***	0.006018***
Dummy sexo	-0.0089202**	-0.0116738***	-0.008797**	-0.011627***
Edad	-0,0016542	0.0047433***	-0.002315**	0.005043***
Edad al cuadrado	-0.0000451**	-0.0001102***	-0.000036***	-0.000114***
Sector Económico				
2	-0,0075224	-0,0076388	-0,006517	-0,006129
3	-0.0371163***	-0.0425116***	-0.035526***	-0.040195***
_cons			0.344841***	0.281103***
Statistics				
N	129741	113389	129741	113389
r2_a			0,179522	0,151751
*p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001				

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 13. Resumen de las estimaciones para los trabajadores con contrato a plazo fijo

	(5)	(6)	(7)	(8)
	CONTRATO A PLAZO FIJO			
VARIABLE	PROBIT	PROBIT	MCO	MCO
Beneficio potencial, en miles de pesos	0.00005***	0.0000892***	0.000192***	0.000214***
Ingreso promedio, últimos 12 meses	0.0005887***	0.0006063***	0.000424***	0.000434***
Pausa promedio	-0.0049252***	-0.0052455***	0.003584***	0.003389***
Beneficios pasados			0.394214***	0.395030***
Beneficiarios sobre cotizantes	0.02066***	0.0195147***	0.015211***	0.014166***
Dummy CAA	0.0089275***	0.0105192***	0.013268***	0.014223***
Densidad poblacional	-0.0000085***	-0.00000864***	-0.000005***	-0.000005***
Tasa de desocupación	0.0090152***	0.0096926***	0.012487***	0.012846***
Dummy sexo	-0.0445014***	-0.0498261***	-0.068872***	-0.072801***
Edad	0.019832***	0.0205195***	-0.009867***	-0.009494***
Edad al cuadrado	-0.0002186***	-0.0002251***	0.000108***	0.000105***
Sector Económico				
2	0.0363638***	0.0446986***	0.022758***	0.029202***
3	-0.0164989***	-0.0083507***	0,002046	0.007507**
_cons			0.148966***	0.141085***
Statistics				
N	260138	239296	260138	239296
r2_a			0,246063	0,250256
*p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001				

Fuente: Elaboración Propia

Tabla 14. Estimaciones de panel con efecto fijo a nivel individual según tipo de contrato

VARIABLE	(9)		(10)		(11)		(12)	
	CONTRATO INDEFINIDO				CONTRATO A PLAZO FIJO			
	MUESTRA	SUBMUESTRA	MUESTRA	SUBMUESTRA	MUESTRA	SUBMUESTRA	MUESTRA	SUBMUESTRA
Beneficio potencial, en miles de pesos	-0,000006	0,000013	0,001183***	0,001206***				
Ingreso promedio, últimos 12 meses	0,000439***	0,000467***	0,000481***	0,000494***				
Pausa promedio	0,013956***	0,010221***	0,004175***	0,003168***				
Beneficios pasados	0,281680***	0,235849***	0,439587***	0,433534***				
Beneficiarios sobre cotizantes	0,023860***	0,020134***	0,007431***	0,007022***				
Dummy CAA	0,004714	0,007142	0,059559***	0,059139***				
Densidad poblacional	-0,000004	-0,000005	-0,000014	-0,000012				
Tasa de desocupación	0,003306	0,005015*	0,016445***	0,015880***				
Edad	-0,002475	0,007976	-0,013791***	-0,013807***				
Edad al cuadrado	-0,000164**	-0,000329***	-0,000034	-0,000033				
Sector Económico								
2	0,01512	0,017012	0,018047***	0,019961***				
3	-0,047039**	-0,042499*	0,003145	0,005812				
_cons	0,466118***	0,371036**	0,252531***	0,260998***				
Statistics								
N	129741	113389	260138	239296				
r2_a	0,090258	0,085371	0,163165	0,165546				
*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001								

Fuente: Elaboración Propia