



# **Instrumentos de Protección al Desempleo ¿Cómo mejorarlos?**

## **Parte III**

**Alumna:**

**Silvia Leiva Parra**

**Profesor Guía:**

**Cristóbal Huneus**

**Comisión Evaluadora:**

**Sergio Urzúa**

**Andrés Gómez-Lobo**

**Enero de 2011**

## Índice

<b>I. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>II. Protección al Desempleo: Cobertura de los instrumentos Chilenos</b>	<b>4</b>
¿Quiénes son los trabajadores no cubiertos por instrumentos de protección contra el desempleo?	<b>4</b>
Instrumentos existentes: Deficiencia en cobertura: uso y montos.	<b>6</b>
<b>III. Recomendaciones para mejorar la Protección al Desempleo</b>	<b>7</b>
Mejora de instrumentos existentes	<b>8</b>
Indemnizaciones	<b>9</b>
<b>a. Contexto</b>	<b>9</b>
<b>b. Esquema de financiamiento de las IAS</b>	<b>10</b>
<b>IV. Conclusiones</b>	<b>14</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>15</b>

## I. Introducción

*“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”<sup>1</sup>*

Este trabajo forma parte de una investigación mayor cuya motivación es el análisis sobre el cumplimiento del derecho universal de protección al desempleo en Chile. El documento es la tercera parte y final, donde se analizan tanto la cobertura como los beneficios de los instrumentos chilenos y se culmina con propuestas destinadas a mejorar el sistema de protección al desempleo de nuestro país.

Las encuestas de opinión, como el Latinobarómetro, indican que el desempleo, es una de las preocupaciones más importantes de la población, especialmente en el contexto de crisis económica. Nos ocupamos de investigar que instrumentos existen ante la posibilidad de perder el empleo y sobrellevar los riesgos asociados al desempleo, es decir, que protección existe ante la probabilidad de pérdida involuntaria del trabajo, la duración del periodo de cesantía y la pérdida de ingresos relacionada con la obtención de un empleo con salarios más bajos.

Minimizar cada uno de estos riesgos resulta ser una tarea primordial de los gobiernos, dado que el desempleo genera un alto costo social y político.

En el presente documento se enfatizan las principales deficiencias, tanto en cobertura como en los beneficios, de los instrumentos en Chile. Así se complementa la revisión de la experiencia internacional que se realizó en la Primera parte de esta investigación y, la segunda, donde se describen los instrumentos del sistema chileno.

Finalmente, se proponen distintas alternativas enfocadas a mejorar la cobertura del Seguro de Desempleo como política pasiva de protección, y eliminar las Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS), eso sí, compensando a los trabajadores su derecho adquirido.

Con esta propuesta se busca, no sólo mejorar los instrumentos de protección al desempleo, si no que también eliminar las distorsiones en el mercado laboral, logrando entonces una mayor eficiencia y productividad en él.

---

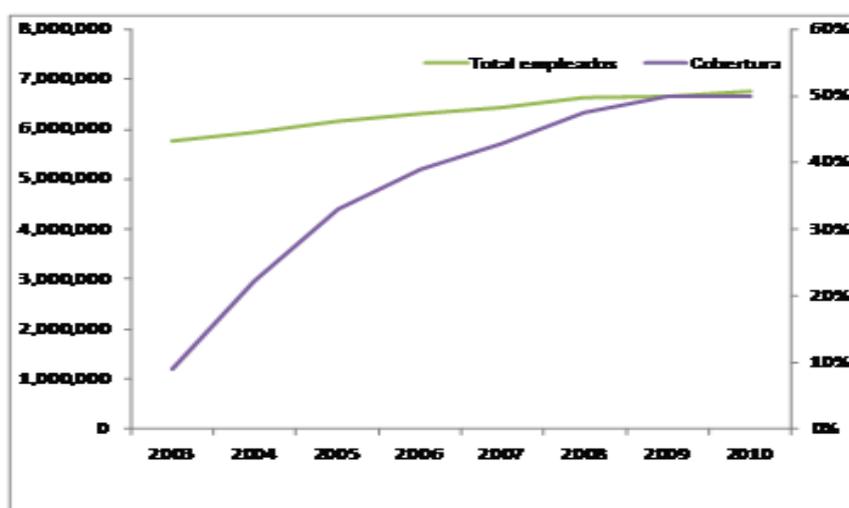
<sup>1</sup> Art. 23. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de Diciembre de 1948.

## II. Protección al Desempleo: Cobertura de los instrumentos Chilenos.

Los últimos datos provistos por la Nueva Encuesta de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (NENE)<sup>2</sup>, indican que el total de personas empleadas asciende a 6.752.684. Tal como ya se ha mencionado, los principales instrumentos de protección: Seguro de Cesantía e Indemnizaciones por años de Servicios, cubren a los trabajadores contratados bajo el código laboral. Por su parte el grupo que queda sin protección y que está recibiendo un salario en la actualidad es compuesto por: los trabajadores independientes (empleadores y cuenta propia), trabajadores del servicio público -contratados bajo estatuto administrativo- y los informales.<sup>3</sup>

Resulta importante reconocer que la cobertura del Seguro de Cesantía a partir de octubre del año 2002, ha ido aumentando progresivamente. El gráfico 1 indica que mientras en enero del 2003 la cobertura era de un 8,9%, en enero del 2010 ésta alcanzaba ya el 50% del total de los empleados. Es decir, entre los años 2003 y 2010, hubo un aumento promedio de 34% anual. No obstante lo anterior, existe un 50% de los trabajadores que no está protegido frente a los riesgos del desempleo.

Gráfico 1: Evolución de la cobertura contra el desempleo.



Fuente: NENE – SAFP 2003-2010. Enero de cada año.

### ***¿Quiénes son los trabajadores no cubiertos por instrumentos de protección contra el desempleo?***

Los datos CASEN 2009 señalan que alrededor del 48% de los trabajadores no cubiertos pertenecen a la categoría de independientes bajo la modalidad de cuenta propia, el 33% a la

<sup>2</sup> Datos a Dic-Feb 2010.

<sup>3</sup> Se entenderá por informales a cualquier categoría de trabajador que no haya firmado un contrato de trabajo.

de informales, el 12% a la de trabajadores del sector público y el 7% a la de independientes bajo la modalidad de empleadores.<sup>4</sup>

Respecto de las características de los trabajadores no cubiertos, los datos de la tabla 1 indican que existe heterogeneidad entre las características de éstos, tanto entre hombres y mujeres como en lo que se refiere a los ingresos laborales y a la duración en empleo, según categoría ocupacional.

En efecto, los datos indican que los trabajadores informales, tanto hombres como mujeres presentan menos cantidad de años de duración en el empleo y menores ingresos provenientes del trabajo.

Por su parte, los trabajadores cuenta propia y trabajadores del sector público presentan similares características en función de su duración en el empleo e ingresos promedio. Por último, los empleadores presentan en promedio un salario mucho mayor que las otras categorías no cubiertas por algún seguro de desempleo.

**Tabla 4: Características de los trabajadores no cubiertos por instrumentos de Cesantía.**

Trabajadores no cubiertos	Hombres				Mujeres			
	N°	Edad	Ingresos del trabajo	Años en empleo	N°	Edad	Ingresos del trabajo	Años en empleo
Empleadores	146.150	48	2.376.462	12,7	60.672	45	1.183.377	9,0
Indep. Cta propia	837.615	47	655.097	12,4	499.604	46	399.560	8,2
Sector público	161.275	44	626.408	11,4	183.411	41	519.242	9,5
Informales	469.910	38	243.762	3,6	441.190	39	180.781	2,8
<b>Total</b>	<b>1.614.950</b>	<b>44</b>	<b>684.180</b>	<b>9,7</b>	<b>1.184.877</b>	<b>43</b>	<b>372.709</b>	<b>6,4</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009. Los datos de edad, ingresos del trabajo y años en el empleo representan el promedio de estas variables.

Los datos anteriores dan luces del diseño que debieran tener los instrumentos de protección para cada una de las categorías no cubiertas, para ello, se observaron las experiencias de otros países que han probado diversas herramientas para dar protección al desempleo.

<sup>4</sup> Los datos CASEN 2006 no presentan grandes diferencias. Estos indican que el 44% de los trabajadores sin cobertura pertenece a la categoría de cuenta propia, 32% es informal, el 17% al sector público y el 7% es patrón o empleador.

### ***Instrumentos existentes: Deficiencia en cobertura: uso y montos.***

Otra dificultad a la cual se enfrenta nuestro país es la cobertura y protección ineficiente de los actuales instrumentos. Es decir, la exclusión de aquellos trabajadores que formalmente sí tienen protección contra el desempleo, pero que en la práctica ésta no es efectiva.

Uno de los instrumentos en análisis, las IAS, sólo cubre a las personas cuyos contratos son indefinidos, son despedidos por razones económicas y tienen por lo menos 12 meses de trabajo continuo con el mismo empleador. No obstante lo anterior, los datos indican que tener derecho a las IAS no garantiza el acceso a éstas. En efecto, los datos de la Encuesta de Protección Social del año 2004 indican que de la población potencial con derecho a IAS, finalmente solo el 20% de ésta tiene acceso a su cobro.

En el caso de la cobertura de las trabajadoras de casa particular, solo estarían cubiertas aquellas que tienen firmado un contrato de trabajo. Al respecto, los datos CASEN 2009 indican que en el caso del servicio doméstico puertas adentro, el 69,2% tiene contrato. En el caso del servicio doméstico puertas afuera este porcentaje es aun más bajo y asciende a 39,7%. Con todo, en esta categoría ocupacional existen alrededor de 322 mil trabajadoras de casa particular, representando al 55% del total de este grupo que estarían no cubierto por mecanismos de protección al desempleo. Este problema, se deriva principalmente de la alta informalidad que radica en este sector y sería factible de solucionar con propuestas de instrumentos universales.

Finalmente, el Seguro de Cesantía presenta dos problemas. El primero referente al acceso y uso del Fondo de Cesantía Solidario y el segundo respecto del monto de los beneficios entregados por el Seguro de Cesantía.

- En función del primer problema, las últimas estadísticas indican que quienes presentan solicitudes al Seguro de Cesantía, hasta antes de la reforma hecha el año 2009, sólo un 6,1% tenía acceso a usar el Fondo de Cesantía Solidario. La reforma, que entre otros cambios otorgó acceso al FCS a trabajadores con contrato a PF-OF, aumentó el porcentaje a 20,7%. No obstante lo anterior, en términos formales quienes optan por el uso del Fondo Solidario como mecanismo de financiamiento, hasta antes de la reforma, eran aproximadamente el 3,4% de los solicitantes de beneficios. Estas cifras aumentaron a un 10% luego de implementada la reforma. Tal como se vislumbra, a más de un año de implementados los cambios al Seguro de Cesantía, el uso del FCS aun es bajo<sup>5</sup>.
- Respecto del monto de los beneficios, los datos indican que las tasas efectivas de reemplazo del sistema, esto es que porcentaje del salario se alcanza a financiar con los beneficios otorgados por el Seguro de Cesantía, es aun bajo. Los datos indican que la tasa de reemplazo del primer giro difiere según financiamiento del mismo y tipo de contrato. Trabajadores que financien beneficios vía CIC, presentan tasas de

---

<sup>5</sup> Datos del Seguro de Cesantía a Julio 2010.

reemplazos de un 13,1% en el caso de contratos indefinidos y de un 7,9% en el caso de trabajadores con contrato PF-OF. Por su parte, para trabajadores que acceden a usar el FCS, la tasa de reemplazo de su primer giro es aproximadamente un 49%. Es decir, en este caso la tasa de reemplazo es muy similar a lo que establece la ley.<sup>6</sup>

Los antecedentes anteriores indican que es necesario mejorar los instrumentos de protección del desempleo que existen en nuestro país. Primero, ampliando la cobertura a quienes hoy se encuentran totalmente desprotegidos y, segundo, mejorando los instrumentos que hoy en día existen en nuestro país. Por esto último, las propuestas serán enfocadas a mejorar el acceso al Seguro de Cesantía, en pos de disminuir la influencia de las IAS, pues adicional a los problemas de cobertura que ya se han señalado, la evidencia internacional muestra que las Indemnizaciones por antigüedad reducen los niveles de eficiencia y productividad en el mercado laboral<sup>7 8</sup>, generando distorsiones al disminuir la rotación voluntaria, el tiempo de duración de contratos, incentivar a no contratar trabajadores de forma indefinida, entre otros.

De manera de cumplir con las recomendaciones internacionales respecto a la protección de la fuerza laboral que no está cubierta contra los riesgos del desempleo, se requiere el diseño de instrumentos de protección adecuados a las características particulares de cada uno de estos segmentos de la población.

### **III. Recomendaciones para mejorar la Protección al Desempleo.**

#### ***Cobertura Universal***

Nuestra primera propuesta consiste en incluir entre los beneficiarios del Seguro de Cesantía a trabajadores independientes y del sector público bajo la siguiente modalidad:

- a. *Trabajadores Independientes*: para este tipo de trabajadores se propone que la cotización sea obligatoria, tal cual se propuso en la reforma del Sistema de Pensiones. Respecto de su cotización y beneficios, se estima que éstos sean similares a la de los trabajadores con contratos PF-OF, esto es cotización de un 3% de sus rentas mensuales/anuales con tope de 97,1 UF. El beneficio será entonces dos pagos de 35% y 25% de su remuneración imponible.<sup>9</sup>

La propuesta anterior tendría además fuertes incentivos para formalizarse, pues las cotizaciones al seguro de cesantía se descontarían de la base de cálculo de remuneraciones y adicionalmente tendrían acceso a beneficios en caso de períodos de desempleo.

---

<sup>6</sup> Resultados extraídos del estudio: Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía. Fajnzylber – Poblete. 2010.

<sup>7</sup> Bartelsman, Scarpetta and Haltiwanger. 2004

<sup>8</sup> Foster, Haltiwanger and Krizan. 2002

<sup>9</sup> Quien deberá fiscalizar las rentas anuales de los individuos será el SII, a través de la declaración anual de impuestos de este tipo de contribuyentes.

No obstante lo anterior, resulta de vital importancia monitorear el uso que estos individuos hagan de los beneficios del Seguro de Cesantía debido al riesgo moral existente.

- b. *Trabajadores Públicos:* para este tipo de trabajadores se propone su cotización y beneficios sean similares a la de los trabajadores con contratos indefinidos.

Respecto del resultado esperado de esta propuesta, se estima que la cobertura aumentaría desde el actual 50% a 78%. Este aumento no considera los eventuales efectos sobre formalización que pudiesen tener los informales.

### ***Mejora de instrumentos existentes.***

#### ***Seguro de Cesantía.***

- a. *Mejorar el acceso al FCS,* la reforma promulgada en el 2009 relajó los requisitos de acceso al FCS, lo cual como indicaron los datos aumentó el derecho a su uso. No obstante adicional a lo realizado anteriormente, se propone eliminar la restricción de uso del FCS de 2 veces en 5 años, por un esquema de uso efectivo de éste. Esto se puede hacer a través de dos modalidades: i) un trabajador puede realizar, por ejemplo, 10 pagos con cargo al FCS en un período de dos años; ii) un trabajador puede utilizar por ejemplo el equivalente a dos salarios de sus últimas 12 cotizaciones con cargo al FCS en un período de dos años.
- b. *Aumentar el monto máximo del beneficio.*<sup>10</sup> Fijar como monto máximo el monto promedio de los salarios de quienes coticen al SC, puede ser según tipo de contrato. Esto generaría un efecto dinámico en el sistema pues se ajustaría según lo hagan los salarios en la economía.
- c. *Mejorar educación e información respecto de existencia y beneficios del FCS.* Resulta particularmente importante levantar un diseño de educación e información respecto a los beneficios que trae el uso del FCS, por ejemplo en las tasas de reemplazo. Lo anterior debería establecerse como un requisito en las bases de la Próxima licitación de la administración del SC.

Los resultados de las propuestas anteriores, realizadas en conjunto, implicarán mejoras en las tasas de reemplazo del SC a través de mejorar el uso del FCS (recordar que las tasas de reemplazo de quienes usan el FCS es cercana al 50%) y del aumento en el monto máximo del beneficio.

---

<sup>10</sup> Los datos a agosto 2010 indican que el salario promedio de los trabajadores con contratos indefinidos es de \$514.908, mientras que el salario promedio de los trabajadores con contratos PF-OF es de \$302.448. El monto máximo de remuneración imponible para el pago de beneficios del SC es \$397.382.

### **Indemnizaciones.**

Dado que las IAS generan distorsiones en el mercado laboral, y no están cumpliendo la función de protección frente al despido de los trabajadores, debido a que un porcentaje bajo de éstos son quienes finalmente acceden al pago de IAS, se propone eliminarlas, pero compensando el derecho adquirido que los trabajadores tendrían respecto del pago de éstas ante eventuales despidos.

A continuación se detalla el contexto bajo el cual se plantea la propuesta y un posible esquema de financiamiento a través del uso del patrimonio del FCS, cuyos fondos han ido acumulándose sostenidamente. (Ver Recuadro N° 2)

#### **c. Contexto**

Los datos del SC indican que a Junio del 2010 existen un total de 2.192.279 cotizantes bajo la modalidad de contratos indefinidos. De éstos un 68%, equivalentes a 1.494.324 trabajadores, presenta 12 meses o más de cotizaciones con el mismo empleador, y por lo tanto actualmente tienen “derecho adquirido” de IAS (Ver tabla 5).

**Tabla N° 5: Costos totales de eliminación de IAS<sup>11</sup>**

<b>Tramo salario mensual</b>	<b>Monto promedio Indem (\$)</b>	<b>N° DE TRABAJADORES</b>	<b>Total Indem (MILL US\$)</b>
0-169000	379,573	162,125	118
más de 169-210 mil	578,495	164,149	183
más de 210-325 mil	773,163	356,187	530
más de 325-590 mil	1,397,514	398,213	1,070
más de 590-1135 mil	2,644,872	243,312	1,238
más de 1135 mil	5,903,659	170,338	1,934
<b>Total</b>	<b>1,765,041</b>	<b>1,494,324</b>	<b>5,072</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SC.

No obstante lo anterior, dado que los trabajadores tienen un porcentaje acumulado en su CIC como parte de amortización de las indemnizaciones, se propone descontar este monto del pago final de la IAS. La siguiente tabla muestra el cálculo de IAS descontando el monto acumulado en la CIC del trabajador.

---

<sup>11</sup> Estos costos pueden estar subestimados pues existe información de años de servicio sólo a partir del año 2002.

**Tabla N° 6: Costos de eliminación de IAS, descontando fondo CIC.**

AÑOS	Monto promedio Indem (\$)	N° DE TRABAJADORES	Total Indem (MILL US\$)
1	267,000	261,069	134
2	721,362	410,045	569
3	1,166,505	302,937	680
4	1,667,582	203,661	653
5	2,174,328	139,784	584
6	2,705,290	97,675	508
7	3,379,804	64,459	419
8	4,181,188	14,694	118
<b>Total</b>		<b>1,494,324</b>	<b>3,665</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SC

**d. Esquema de financiamiento de las IAS.**

Para compensar el derecho adquirido por parte de los trabajadores en el pago de las IAS, se propone que el pago de éstas sea tripartito, esto es que sea financiado por el empleador, por el trabajador (vía CIC) y por el Estado vía FCS. Descontando la CIC del trabajador, a continuación se presentan los montos propuestos en el pago de la IAS para cada trabajador, según el tramo de remuneraciones y los porcentajes y montos a financiar por los empleadores y por el FCS.

**Tabla N° 7: Montos y porcentaje de IAS, según financiamiento.**

Tramo salario mensual	Monto promedio Indem (\$)	N° de trab.	Total Indem (Mill. US\$)	Propuesta			Monto promedio Indem a recibir (\$)	Disminución del FCS (Mill. US\$)
				% Pago de Indem.	% pago empleador	% pago FCS		
0-169000	240,161	162,125	75	70%	10%	90%	168,113	47
más de 169-210 mil	397,169	164,149	125	60%	20%	80%	238,301	60
más de 210-325 mil	534,104	356,187	366	50%	30%	70%	267,052	128
más de 325-590 mil	993,529	398,213	761	40%	70%	30%	397,411	91
más de 590-1135 mil	1,916,225	243,312	897	25%	80%	20%	479,056	45
más de 1135 mil	4,401,362	170,338	1,442	15%	90%	10%	660,204	22
<b>Total</b>	<b>1,275,472</b>	<b>1,494,324</b>	<b>3,665</b>					<b>393</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SC.

La propuesta anterior implica que el FCS disminuiría en un 42% respecto de su monto actual estimado en unos US\$ 938 MM. Por su parte el esquema resulta ser solidario pues se otorga un mayor pago de IAS a trabajadores con menores sueldos quienes también reciben un mayor porcentaje de pagos del FCS.

Respecto del co-pago que deberán hacer los empleadores a cada trabajador que se adhiera al esquema de pago de IAS, la tabla N° 8 muestra un sencillo cálculo que asume que la productividad del trabajador aumenta entre un 2% y 4% por cada año adicional que se mantiene en la empresa, indica que para recuperar la inversión del cofinanciamiento del empleador, un trabajador de rentas bajas cuyo cofinanciamiento del empleador es del 10%, el

trabajador que se queda 5 meses, en el caso de aumento de un 2% en la productividad, y 2.5 meses, en el caso de aumento de un 4%, en la empresa haría recuperar el co-pago desembolsado por el empleador. En el caso de trabajadores de renta altas, cuyo cofinanciamiento del empleador alcanza el 90%, para recuperar la inversión realizada en el pago de la indemnización, el trabajador debiera quedarse entre 45 y 22,5 meses en la empresa dependiendo del supuesto de aumento en la productividad.

**Tabla N° 8: Co- Pagos empleadores y meses de recuperación.**

	Co -Pago empleador	Meses de recuperación. Aumento en productividad	
		2%	4%
0-169.000	16,811	5	2.5
más de 169-210 mil	47,660	10	5.0
más de 210-325 mil	80,117	15	7.5
más de 325-590 mil	278,188	35	17.5
más de 590-1135 mil	383,245	40	20.0
más de 1135 mil	594,184	45	22.5

Adicionalmente las empresas grandes deberán pagar un mayor porcentaje, en función del número de trabajadores y además que los sueldos más bajos se concentran en pequeñas empresas. Esto se ve reflejado en la siguiente tabla

**Tabla N°9: Montos a pagar según tamaño de empresas.<sup>12</sup>**

(US\$)

Tamaño empresas	Mínimo	Máximo
Micro	241	2,173
Pequeña	2,414	11,830
Mediana	12,071	48,044
Grande	48,285	241,426

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SC.

El pago propuesto de indemnizaciones no se estima en un 100%, pues en la práctica los trabajadores no tienen ese porcentaje de probabilidad de pago, de hecho ésta es cercana al 6%, considerando los datos a los cuales se tiene acceso.

Las implicancias de la propuesta anterior son las siguientes:

<sup>12</sup> Para el cálculo se estimó el tamaño de las empresas según rango de número de trabajadores, el monto de indemnización promedio, monto de financiamiento promedio del empleador y porcentaje promedio de trabajadores con una duración en el empleo mayor a 12 meses. Dado lo anterior y considerando que en la base de datos no están todos los trabajadores de la empresa, sólo con contrato no es posible obtener el salario promedio ni el número de trabajadores según tamaño de empresa. La información de salario por tramo y número de trabajadores se encuentra en la tabla N° 7.

- Cambio en el Código Laboral y su respectiva ley de tramitación.
- La adhesión al nuevo sistema sería voluntaria, pero con incentivos para hacerlo, debido al esquema de pago propuesto. Este sistema es similar a la reforma previsional de los años 80, que otorgó un bono de reconocimiento a las personas que optaban por el esquema de capitalización individual.
- Se estima aplicar también un mecanismo de compensación para los trabajadores que teniendo un contrato indefinido no tienen derecho a IAS pues cuentan con menos de 11 meses con un mismo empleador. Para ellos se propone acceso para el uso del FCS hasta que cumplan con los requisitos actuales de acceso. En la actualidad estos trabajadores corresponderían aproximadamente a 700 mil personas.
- Quienes no se adhieran seguirán con sus contratos antiguos de trabajos. Sin embargo, los contratos nuevos no tendrían derecho a IAS. Esto significa que, en régimen, se extingue el derecho a IAS.

Como probable resultado de la eliminación de las IAS, se extinguirían las distorsiones provocadas por éstas fomentándose contratos de más largo plazo, eliminando las distorsiones entre tipos de contratos, aumentando la productividad y eficiencia de las empresas, entre otras.

Un ejemplo de reforma de eliminación de IAS fue la reforma laboral en Colombia realizada en la década del 90. Esta reforma reemplazó el sistema tradicional de indemnizaciones por un nuevo sistema de despido basado en un esquema de cuentas de ahorro financiado con aportes del empleador y trabajador. El impacto en la introducción de este sistema fue la disminución del salario de los trabajadores entre un 60 y 80%<sup>13</sup>. Dado que nuestra propuesta no implica un aumento en los costos de contratación de los trabajadores, pues no se generan cambios en las cotizaciones al SC, es más se disminuyen los costos de contratación y despido al eliminar las IAS, no se esperarían cambios en el salario de los trabajadores.

Tal como se ha señalado, las recomendaciones tendrían un impacto positivo en dotar de cobertura a trabajadores que hoy se encuentran excluidos del sistema de protección contra el desempleo y mejorar los instrumentos ya existentes. Para este último punto es importante destacar además el impacto positivo en el mercado laboral con la eliminación de las IAS.

No obstante lo anterior y dado que la propuesta se basa en el patrimonio que hoy existe en el FCS, resulta importante monitorear constantemente la presión que esta reforma pueda ejercer sobre los activos de éste. Este constante monitoreo podrá dar señales respecto de la eventualidad de hacer cambios en las cotizaciones al sistema, con tal de no afectar la sustentabilidad del FCS. Adicionalmente la Superintendencia de Pensiones, podría realizar las simulaciones pertinentes respecto del comportamiento de los fondos del Seguro de Cesantía,

---

<sup>13</sup> Kugler, Adriana D. "Wage-Shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia". Para ver un mayor detalle de los impactos de la reforma colombiana.

pues cuenta con estudios realizados con modelos actuariales y microeconómicos con los cuales es factible simular los efectos de las propuestas anteriores.

Por último es necesario mencionar que el financiamiento del pago de las IAS técnicamente es factible por parte de los activos del FCS. No obstante resultaría importante diseñar algún esquema de incentivo tributario, modalidad de pagos en cuotas, créditos por parte del Estado, entre otras, para el caso del porcentaje de financiamiento que deberán asumir los empleadores, con tal de asegurar la disposición por parte de ellos a optar por esta opción y poder con ello cancelar el porcentaje correspondiente de IAS a sus trabajadores.

#### IV. Conclusiones

Como primera conclusión de la investigación *“Instrumentos de Protección al Desempleo ¿Cómo mejorarlos?”*, podemos decir que los seguros de cesantía en el mundo tienen una lógica de funcionamiento similar, buscan brindar protección contra el desempleo al mayor porcentaje de la fuerza laboral posible, se fijan criterios de elegibilidad que limitan los riesgos asociados a comportamientos abusivos de los sistemas, se financian con aportes tripartitos, es decir, de empleados, empleadores y el Estado, las reformas implementadas en los últimos años buscan que los sistemas sean sustentables en el tiempo e incorporan nuevos incentivos a la búsqueda activa de empleo.

La segunda parte de esta investigación, muestra que el funcionamiento de los instrumentos existentes en Chile, son insuficientes en términos de cobertura universal y del acceso efectivo de la población que tiene derecho a cobertura bajo los instrumentos actuales. Por este motivo, si deseamos proteger a la población desempleada es necesario mejorarlos y de paso, hacer más efectivo y dinámico el mercado laboral Chileno.

El objetivo de nuestra propuesta es aumentar la cobertura de protección al desempleo de los trabajadores y mejorar el acceso y uso de los instrumentos ya existentes.

Particularmente, el aporte de esta tercera parte, es el esquema de eliminación de las IAS, instrumento de protección que no está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado, y que distorsiona el funcionamiento del mercado laboral chileno.

Señalamos que existe la oportunidad de avanzar hacia una protección efectiva de los trabajadores que quedan desempleados, reforzando el Seguro de Cesantía y eliminando las IAS, pero compensando a los trabajadores su derecho a ellas a través de un porcentaje de pago de éstas, cuyo financiamiento se reparta entre trabajadores, empleadores y Estado.

Nuestra propuesta es factible técnicamente, toda vez que se cuenta con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Con ello, mejorar el funcionamiento del mercado laboral chileno, a través de aumentos en eficiencia y productividad. No obstante, tenemos consciencia de la oposición que esta alternativa pueda generar en distintos sectores, pero a la luz de lo analizado en investigación, los argumentos parecen ser más ideológicos que objetivos.

Por último, creemos que esta propuesta sienta las bases para comenzar la discusión de una reforma laboral necesaria en nuestro país. En términos políticos, la propuesta podría sufrir modificaciones en aspectos de financiamientos para el pago de las IAS, de mecanismos de compensación al trabajador, como por ejemplo aumentos de cotizaciones al Seguro de Cesantía, entre otros, con el objetivo de poder llegar a un acuerdo satisfactorio para la mayoría de las partes involucradas y que finalmente mejore la situación actual de nuestro mercado laboral.

## Bibliografía:

- Alonso Borrego, César y Galdón Sánchez, José Enrique. “La protección al empleo en España: Evolución y Consecuencias”. Revistas Información Comercial Española. ([http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_837\\_157-177\\_50ED917D09DD30F8A399527512F91F81.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_837_157-177_50ED917D09DD30F8A399527512F91F81.pdf)) (2007).
- Berstein, Solange; Gana, Pamela; Fajnzylber, Eduardo; Poblete, Isabel. "Cinco años de Funcionamiento del Seguro de Cesantía Chile: Diagnóstico y Desafíos para su Perfeccionamiento". Documento de trabajo N° 23, Superintendencia de Pensiones. (2007).
- Escobar, L.E. Un seguro de desempleo universal para Chile: El inicio de un debate”. Chile. Fundación Chile 21. (2008)
- Heckman, James y Pagés, Carmen. “Law and employment: Lessons from Latin America and The Caribbean” (2003).
- Islas, Gonzalo. Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA. OIT. (2002)
- Fajnzylber, Eduardo, Poblete Isabel. “Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía”. Documento de trabajo N° 41, Superintendencia de Pensiones. (2010)
- Foster, L., J. Haltiwagner, and C.J. Krizan. “The link between aggregate and micro productivity growth: evidence from retail trade.” NBER working paper 9120, NBER, Cambridge, MA. (2002).
- Kerr, K “Unemployment Compensation Systems and reforms in selected OECD countries”. (1996). (<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp415-e.html>).
- Ministerio de Hacienda “Estado de la Hacienda Pública. El gasto público social en Chile”, Ministerio de Hacienda, octubre 2009, Santiago. (2009),
- Montero, Rodrigo. ¿Cuánto dura el Desempleo de la Población más Pobre en Chile? Universidad Diego Portales. (2007)
- OECD Benefits and Wages: Country specific files  
[http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en\\_2649\\_34637\\_39618653\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html)
- Pagés-Serra, C, G. Pierre, and S. Scarpetta. “Job creation in Latin America and the Caribbean. Recent trends and policy challenges”. Washington, DC: co publication of Palgrave Macmillan and The World Bank. (2009).
- Reutersward, A. "Seguro de Desempleo y Programas relacionados en cinco países de la OECD", Proyecto de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008).
- Reyes, Gonzalo. “Duración de las Relaciones Laborales de los afiliados al Seguro de Cesantía: Análisis y Problemas Metodológicos”. SAFP. (2005).
- Reyes Posada Álvaro Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares. (2007)
- Sanhueza C. Castillo JL. “Seguro de Desempleo y Riesgo individual del desempleo: Caso Chileno”. Universidad Alberto Hurtado. (2005)