

CIEDESS

**LOS SEGUROS DE DESEMPLEO:
UNA MODERNIZACION PENDIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Documento de Trabajo Nº 6

Mayo de 1998

Exposiciones del seminario "Los Seguros de Desempleo: Una modernización pendiente de la Seguridad Social", organizado por la Reunión Subregión III, Cono Sur, CISS, en Santiago, Chile, los días 13 y 14 de agosto de 1997.

INDICE

PAG.

I.	EL SEGURO DE DESEMPLEO DENTRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL SR. DAVID BRAVO	
1.	ELEMENTOS PARA LA DISCUSION DEL SEGURO DE DESEMPLEO	1
1.1.	LOS BENEFICIOS DE UN SEGURO DE DESEMPLEO	1
1.2.	LOS PROBLEMAS DE UN SEGURO DE DESEMPLEO.....	2
	a) La endogeneidad del riesgo... ..	3
	b) Selección adversa	4
	c) La naturaleza del riesgo	5
	d) Otras consideraciones.....	6
1.3.	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EVIDENCIA PARA PAISES DESARROLLADOS	7
2.	UNA NOTA SOBRE EL FINANCIAMIENTO	8
3.	ALGUNAS CONCLUSIONES	10
II.	PROTECCION AL TRABAJADOR CESANTE: PROYECTO DE LEY PROPUESTO POR EL GOBIERNO DE CHILE SR. MARIO VELASQUEZ	
1.	SISTEMA ACTUAL	13
1.1.	SUBSIDIO DE CESANTIA	13
1.2.	INDEMNIZACION POR AÑOS DE SERVICIOS.....	13
2.	NUEVO SISTEMA	14
2.1.	ALTERNATIVAS POSIBLES.....	14
2.2.	SISTEMA DE PROTECCION AL TRABAJADOR CESANTE	15
2.3.	BENEFICIOS DEL PROTAC.....	15
2.2.1	FINANCIAMIENTO	16
2.2.2	OPERATORIA DEL SISTEMA	17
2.2.3	ENTIDADES ADMINISTRADORAS CRITERIOS PARA ELEGIRLAS.....	18
2.2.4.1.	Ambito de la seguridad social. Giro único	18
2.2.4.2.	Experiencia en administración de cuentas	19

2.2.4.3.	Competencia	19
2.2.4.4.	Hacia menores costos de administración	19
2.2.4.5.	Fiscalización.....	19
3.	VENTAJAS DEL SISTEMA.....	20
III.	POLITICAS DE EMPLEO Y SISTEMAS DE PROTECCION AL DESEMPLEO	
	SR. EUSEBIO PEREZ	
1.	EL SISTEMA ACTUAL DE PROTECCION	
	DEL DESEMPLEO EN CHILE	22
1.1.	SUBSIDIO DE CESANTIA	22
1.2.	INDEMNIZACION POR AÑOS DE SERVICIO	24
1.3.	PROGRAMAS ESPECIALES DE FOMENTO AL EMPLEO	25
1.4.	DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL	26
1.5.	PRINCIPIOS DE LA PROPUESTA EMANADA DE LA CONFEDERACION DE LA PRODUCCION Y DEL COMERCIO	26
1.6.	CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA PROPUESTA DE LA COPROCO	28
2.	ANTECEDENTES SOBRE EL DESEMPLEO EN CHILE.....	30
2.1.	NIVEL DE DESEMPLEO.....	30
2.2.	CAUSAS DE DESEMPLEO	30
2.3.	CIFRAS RELEVANTES	31
	a) Inversión y ahorro.....	31
	b) Fuerza de trabajo y desempleo	31
	c) Razones del desempleo	32
	d) Desempleo según estratos de edad	32
3.	SITUACION EN EUROPA	33
4.	PROYECTO DE LEY SOBRE PROTECCION AL TRABAJADOR	
	CESANTE (PROTAC)	37
4.1.	AHORRO FORZOSO.....	37
4.2.	AFILIACION.....	37
4.3.	FINANCIAMIENTO	37
4.4.	ADMINISTRACION	38
4.5.	BENEFICIOS	38
4.6.	ROL DEL ESTADO.....	39
4.7.	MODIFICACIONES.....	40
5.	REFLEXION FINAL.....	40

PRESENTACION

En agosto de 1997, tuvo lugar, en Santiago de Chile, la Reunión Técnica de la Subregión III, Cono-Sur, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en cuyo programa de actividades se desarrolló el Seminario “Los Seguros de Desempleo: Una modernización pendiente en la Seguridad Social”.

En este Documento de Trabajo se han querido reproducir tres de las exposiciones dictadas en el referido Seminario, con el objeto de contribuir a la discusión de este tema dentro de la agenda de reformas pendientes en la seguridad social chilena.

La primera charla “El seguro de desempleo dentro de la seguridad social”, da a conocer la conceptualización teórica que en opinión de su autor, catedrático David Bravo, debe tenerse presente para proponer un modelo de seguro de desempleo.

La siguiente exposición “Protección al trabajador cesante” estuvo a cargo del señor Mario Velásquez, asesor del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien expuso el proyecto de ley propuesto por el Gobierno de Chile.

La tercera conferencia “Políticas de empleo y los sistemas de protección al desempleo” fue dictada por el señor Eusebio Pérez, especialista en la materia, y versó sobre las relaciones existentes entre ambos conceptos.

CIEDESS

Santiago de Chile, Abril de 1998.

El Seguro de Desempleo dentro de la Seguridad Social

Sr. David Bravo

Al comenzar quisiera agradecer la invitación de CIEDESS para reflexionar sobre los seguros de desempleo, mencionando que comparto la hipótesis establecida en el título del seminario: los seguros de desempleo representan una modernización pendiente de la Seguridad Social en América Latina. No obstante, agregaría que también en los países desarrollados los desarrollos recientes han evidenciado la urgencia de una reforma. En estos últimos países la reforma requerida apunta a equilibrar financieramente el sistema, si bien la raíz del problema es de tipo microeconómico. En América Latina el principal problema radica en la escasa o nula cobertura del desempleo en el sistema de seguridad social. Veremos en esta exposición que los países latinoamericanos, debido a la usual restricción de recursos que enfrentan, no pueden pretender avanzar en la dirección de ampliar la cobertura de sus sistemas sin antes atender y resolver los problemas evidenciados en los países desarrollados.

La exposición que los organizadores me han solicitado apunta a desarrollar conceptualmente el tema de la existencia y los problemas de un seguro de desempleo utilizando como referencia la literatura económica. En consecuencia, se desarrollan algunos conceptos que los economistas usan para entender los seguros de desempleo y los seguros en general. Al mismo tiempo, se revisarán las principales conclusiones que emanan de las investigaciones empíricas sobre los seguros de desempleo en Estados Unidos y Europa, se analizará en qué medida éstas refuerzan o corrigen algunos de los elementos conceptuales destacados y se extraerán las lecciones de política respectivas.

Esta presentación tiene tres partes. La primera revisa los aspectos conceptuales y empíricos mencionados. La segunda elabora sobre el tema del financiamiento de un esquema de seguro de desempleo u otro beneficio de seguridad social y su relación con el costo laboral, argumentándose que el vínculo no es automático como aparece de análisis simplificados sobre el tema. Finalmente, la tercera sección extrae algunas conclusiones de la discusión anterior.

1. ELEMENTOS PARA LA DISCUSION DEL SEGURO DE DESEMPLEO

En esta sección analizaré los beneficios y los problemas de los esquemas de seguro de desempleo, para finalizar con una discusión de la evidencia empírica.

1.1. Los beneficios de un seguro de desempleo

Los beneficios asociados a la existencia de un seguro de desempleo pueden asociarse al incremento en el bienestar producido como resultado de la estabilización en los patrones de consumo en el tiempo. Esto último, por supuesto, está vinculado a la mayor estabilidad en los ingresos provocada por la existencia del seguro mencionada.

Lo anterior básicamente apunta a los beneficios de cualquier seguro. Desde el punto de vista teórico, para que un seguro genere beneficios se requiere de un cierto grado de aversión al riesgo: vale decir, ante la posibilidad de tener \$0 o \$100 con una probabilidad de 50% para cada evento, las personas tienden a preferir una alternativa segura de \$50, aún cuando el valor esperado de ambas es el mismo. Es decir, las personas son aversas al riesgo cuando están dispuestas a pagar por evitar la incertidumbre, lo que da lugar a la existencia de instituciones que ofrecen dichos seguros.

Es posible visualizar a nivel individual eventos "catastróficos" asociados a la pérdida involuntaria del empleo con una determinada probabilidad. Por lo tanto, si los individuos son aversos al riesgo y si tienen la posibilidad de asegurarse contra el riesgo del desempleo, como ocurre con cualquier otro riesgo asegurable, podrían pagar una prima mensual con el objeto de estabilizar el flujo de ingresos.

En general el beneficio de los seguros, sin embargo, está asociado a la capacidad que tenga una o varias instituciones aseguradoras para agrupar y diversificar los distintos riesgos. Es lo que ocurre normalmente con un seguro contra incendios. Veremos más adelante las importantes diferencias que muestra un eventual seguro de desempleo con otros seguros comunes que es posible encontrar en el mercado.

No obstante, el punto que quisiera hacer en esta sección es que de existir en el mercado un seguro para el desempleo, ello tendría importantes implicancias desde el punto de vista del bienestar social. Por un lado, las personas serían capaces de transferir los riesgos financieros asociados a este estado (desempleo) a las compañías de seguro a un costo menor que su disponibilidad a pagar por transferirlo. Por otro lado, el ente asegurador estará dispuesto a aceptar ese riesgo a un precio menor que el que pagan los individuos. En la práctica, se produciría una ganancia para ambas partes, lo que constituye una ganancia social incrementándose el bienestar.

1.2. Los problemas de un seguro de desempleo

Si los beneficios privados y sociales producto de la existencia de un seguro de desempleo son significativos ¿cuáles son las características del evento que se asegura (desempleo) que lo hacen ser tan especial como para que en la práctica no existan seguros privados funcionando?; ¿por qué las empresas privadas no ofrecen este tipo de planes o pólizas, o por qué no las ofrecen de manera generalizada?.

La respuesta a la pregunta anterior radica en los problemas subyacentes en todos los seguros pero de manera fundamental y aguda en el de desempleo. Estos problemas tienen que ver con una cuestión de incentivos negativos, selección adversa y la naturaleza misma del riesgo que se asegura.

a) La endogeneidad del riesgo

Para que una institución aseguradora cumpla eficientemente con su función de diversificar el riesgo, es fundamental que los riesgos asociados a las personas sean independientes unos de otros (exógenos).

La exogeneidad del riesgo, en este caso, implicaría que el evento sobre el cual se contrata el seguro tendría que estar completamente fuera del control de los individuos. Es cierto que podría pensarse que en parte el quedar desempleado es un problema exógeno al individuo, que no depende de él, pero claramente ello no es necesariamente cierto. De esta manera, si el sistema no se controla adecuadamente, las personas (y empresas) pueden tener incentivos para simular despidos o bien para hacerse despedir si es que ya han tomado la decisión de abandonar la empresa.

Sin embargo, aún si fuera cierto que la decisión de retiro involuntario de la empresa no depende del asegurado, es cierto que el riesgo sigue siendo endógeno una vez que el seguro existe. En efecto, una vez que ello ocurre, el precio de estar desempleado para una persona disminuye, debido a que hay una compensación durante el período de desocupación. De allí que las personas tendrán incentivos económicos para alargar el período de desocupación y, por consiguiente, para incrementar los costos asociados al seguro.

Si es que en este caso existieran seguros privados, la reacción del mercado ante esta situación –como ocurre con los seguros de salud- sería tratar de introducir cláusulas que disminuyan los incentivos de sobreutilización del servicio, como por ejemplo, estableciendo montos máximos de indemnización, o bien “coseguros” (cláusulas que compensan al trabajador o al asegurado solamente por una fracción del ingreso en este caso). En el caso de los seguros de salud también se contemplan deducibles y períodos de carencia. Ciertamente que el problema planteado existe y ello se muestra por la existencia de este tipo de cláusulas en los sistemas de seguro de desempleo existentes a nivel internacional, si bien no se trata de sistemas privados. Normalmente en estos países se encuentra que el beneficio (o “tasa de reemplazo”) es un porcentaje del ingreso inferior al 100% y en algunos casos existen límites máximos en términos de montos y número de meses, con el objeto de controlar el costo total asociado al seguro y de desincentivar su uso inapropiado.

Debe notarse, sin embargo, que el término “apropiado” no tiene necesariamente una connotación legal, por cuanto las personas podrían estar legítimamente haciendo uso del beneficio. De hecho, basta con pensar en cuál es el significado del concepto de desempleo: está relacionado con el denominado “salario de reserva”, es decir, el salario al cual las personas están dispuestas a aceptar una oferta de trabajo. Sería suficiente un salario de reserva alto y la búsqueda de trabajo para que las personas estén desempleadas por un tiempo largo. Es claro que el salario de reserva sube cuando existe un seguro de desempleo.

En el caso de los seguros de desempleo públicos existentes también es posible encontrar crecientemente períodos de carencia. Ellos se manifiestan como requisitos y condiciones necesarias para poder acceder al beneficio, lo que se inserta dentro de la lógica de controlar el problema de incentivos descrito¹. La contrapartida de estas medidas es la introducción de límites a los beneficios del seguro.

Dado que el problema subsiste, aún cuando se establezcan cláusulas como las mencionadas, como ocurre con otro tipo de seguros, el problema de la endogeneidad del riesgo o de incentivos perversos efectivamente se traduce en una mayor prima. Ello ocurriría en el caso del mercado privado. Si el asegurador fuera un ente central ello también podría traducirse en un déficit fiscal o bien en mayores primas en la forma, por ejemplo, de mayores cotizaciones que las partes realizan para el financiamiento del seguro.

Como conclusión se puede mencionar que un primer problema crucial es el de los incentivos y, como se ha manifestado, es un tema que se puede enfrentar por la vía de limitar los beneficios a conceder y establecer requisitos para su concesión y mantención, con el objeto de desalentar la sobreutilización de los servicios del seguro. Un problema adicional se analiza a continuación.

b) Selección adversa

Un segundo problema usualmente presente en todos los seguros es el denominado “selección adversa” por parte de los demandantes del seguro y, asociado a éste, un problema de “selección de riesgo” por parte de los aseguradores.

El tema crucial subyacente es la existencia de asimetría en la información, es decir, la persona que se asegura tiene más información respecto de las probabilidades del evento contra el que se asegura que el asegurador. Imaginemos un seguro voluntario y la existencia de asimetría en la información. En este escenario los demandantes del seguro van a tener incentivos para seleccionar el plan que les reporte más beneficios en relación a la prima que tengan que pagar y es claro que será más conveniente asegurarse para aquellas personas con una probabilidad mayor de estar desocupada. Es probable que las de menor riesgo se autoexcluyan porque para ellos la prima a pagar sería demasiado alta en relación a los beneficios que se otorgan. Esta autoexclusión, a su vez, encarece los costos del seguro.

Por otra parte, si existe competencia entre las instituciones aseguradoras, se va a producir un problema análogo, a saber, el de selección de riesgo por parte de estas entidades. Los aseguradores, frente al problema de asimetría en la información,

¹ También denominado en la literatura problema del “riesgo moral” o “moral hazard”.

tratarán de seleccionar y riesgo y diseñar planes especiales para grupos de trabajadores que tengan un perfil deseable (con baja probabilidad de desempleo) y/o diseñar planes diferenciados para grupos con distintas probabilidades. Si el sistema funciona con esta selección, los costos administrativos serán altos además de no materializarse una solución económicamente óptima para el problema de la asignación del riesgo. Un problema como éste existe de alguna manera en el caso chileno del sistema privado de salud: existen varios aseguradores que compiten entre sí, lo cual es un beneficio por el lado del consumidor, pero es problemático por los incentivos presentes para la selección del riesgo por parte de estas instituciones.

¿Cómo se resuelve este problema?. Una solución, la más comúnmente encontrada, es establecer la afiliación obligatoria junto con la existencia de un sistema único sin competencia. En efecto, lo anterior elimina los incentivos para selección de riesgos y para una selección adversa de quienes se aseguran. Los problemas asociados con esta opción tienen que ver con la carencia de competencia (cuya existencia puede tener un efecto significativo sobre las primas a cobrar) y el posible manejo político o por parte de ciertos grupos de interés que se podría realizar del monopolio descrito. Existen otras soluciones pero son variaciones en torno a la anterior. El punto importante es que es posible resolver el problema si bien, como es habitual, la solución no es “gratis”. No obstante lo anterior, un problema adicional condiciona la existencia de seguros de desempleo privados.

c) La naturaleza del riesgo

Existe, sin embargo, un tercer gran problema que según mi opinión es determinante para que eventos como el desempleo no sean usualmente asegurados en el mercado y que dice relación con la naturaleza misma de este fenómeno.

El elemento clave para que el ente asegurador cumpla adecuadamente su función es la diversificación del riesgo. La naturaleza del fenómeno del desempleo, sin embargo, si bien dice relación con aspectos relativos a decisiones de individuos y empresas específicas, también depende de ciertos eventos macroeconómicos (“shocks”) que afectan positiva o negativamente el empleo. También estos eventos podrían tener un carácter regional o sectorial, como por ejemplo ocurre con un sector que entra en crisis y debe realizar una reducción de personal significativa en el corto plazo.

En este caso, los riesgos que la institución aseguradora trata de diversificar dejan de ser independientes al tener un carácter sistemático. Si se produce una recesión significativa o problemas estructurales como los mencionados, con primas accesibles para los asegurados es posible que el sistema tenga que quebrar.

Frente a lo anterior, podría pensarse que una alternativa es el “reaseguro”, es decir, la exigencia que las instituciones aseguradoras se aseguren a su vez con otras

entidades internacionales. Sin embargo, con una economía mundial cada vez más interdependiente, no es posible plantear un completo reaseguro. El evento no descartable de una fuerte recesión a nivel mundial podría no ser asegurable.

En conclusión, los problemas fundamentales evidenciados son tres y, especialmente los dos primeros, son comunes a todo tipo de seguros. Sin embargo, cuando estos problemas se aplican al caso del seguro de desempleo, se encontrarán con particular agudeza. Así, el problema de selección de riesgo es particularmente importante si es que existe competencia entre instituciones aseguradoras, frente a lo cual una solución es establecer un sistema de seguro público, universal y obligatorio. El problema de los incentivos es también importante y subyace la discusión de los sistemas actualmente vigentes en los países desarrollados que han experimentado un fuerte crecimiento en el costo que ellos representan. Finalmente, la sistematicidad del riesgo de desempleo dificulta su aseguramiento. Mi impresión es que la conjunción de estos tres problemas es lo que explica la inexistencia de un mercado privado de seguros contra este evento.

La inexistencia de este mercado se constituye en una falla de éste que da lugar para que el Estado pueda tener un rol importante, ya no sólo desde una perspectiva asistencial hacia los más pobres y desempleados sino también con el objeto de corregir una situación de mercados incompletos.

d) Otras consideraciones

Antes de concluir con esta sección referida a elementos del marco conceptual, surgen también desde una perspectiva teórica dos consideraciones adicionales.

El primer punto se refiere a la literatura teórica de “modelos de búsqueda” de trabajo, que intenta visualizar el proceso de búsqueda de trabajo por parte de los individuos. Desde esta perspectiva, la existencia de un seguro de desempleo tiene un efecto negativo sobre la búsqueda de trabajo pues, como se mencionó, disminuyen los incentivos para que las personas busquen trabajo o lo hagan con la misma intensidad. La consecuencia directa de esta situación es que aumenta la duración del desempleo con lo que los costos del seguro también se incrementan, situación que es agudizada por los problemas de incentivos y de fiscalización aludidos en secciones anteriores. Sin embargo, la misma situación también tiene un aspecto positivo evidenciado por la literatura y es que, si se deja fuera el tema de los incentivos perversos, las personas van a tomar un mayor tiempo antes de aceptar las ofertas de trabajo que surjan producto del mayor salario de reserva asociado al seguro de desempleo. Una consecuencia de esto es que las decisiones de trabajo, la elección de un empleo, serán mejor tomadas y tal vez sean decisiones que puedan tener una duración mayor en el tiempo, comparadas con la situación en que la persona toma la primera oferta que se le

haga. Es decir, no es claro que para la economía como un todo sea deseable que las personas salgan inmediatamente de una situación de desempleo, por lo que contar con una cobertura de ingresos durante dicho período podría mejorar la calidad de los empleos en el tiempo.

El segundo punto se relaciona con el anterior y tampoco es evidenciado lo suficiente en la literatura sobre el tema. El mercado del trabajo funciona de manera imperfecta. Por ejemplo, una persona que está trabajando en una empresa podría estar percibiendo una remuneración inferior a su productividad. En el modelo estándar del mercado del trabajo ello no ocurriría porque entonces dicho trabajador sólo emigra y es contratado por otra empresa que estaría dispuesta a pagarle de acuerdo a su productividad. No obstante, el mercado del trabajo es imperfecto por cuanto en la realidad existen costos asociados a las decisiones de abandonar una empresa y buscar otra que lo remunere de acuerdo a su productividad, en particular, ello es agudo cuando el trabajador no tiene acceso significativo al mercado de capitales por lo que no puede financiar un período de desempleo aún cuando ello pudiera ser rentable en el mediano plazo. En consecuencia, es común encontrar situaciones en las que el trabajador es remunerado por debajo de su productividad, por lo que la existencia de un seguro de desempleo o algún sistema que le de acceso a financiamiento en sus períodos de desocupación le podría permitir tomar la decisión correcta de emigrar.

1.3. Algunas reflexiones sobre la evidencia para países desarrollados

Los puntos evidenciados hasta ahora son que existe una demanda por un seguro de desempleo –existen beneficios asociados a éste- y el punto es determinar la magnitud de los costos. ¿Qué dice la evidencia empírica sobre el tema?.

En primer lugar, hay una extensa literatura que se dedica a constatar los costos asociados al seguro de desempleo, especialmente en términos de su efecto sobre la prolongación del desempleo. Por ejemplo, tomemos el sistema vigente en Estados Unidos, que es bastante menos generoso que el común de los programas europeos. En este país el beneficio dura sólo hasta seis meses, tiene un cierto grado de fiscalización y el beneficio asciende a 50% de la remuneración previa al desempleo. Para este caso todas las investigaciones muestran que efectivamente la existencia del seguro de desempleo lleva a aumentar la duración de la desocupación. Por ejemplo, se encuentra que las duraciones del desempleo están estrechamente ligadas a las duraciones del beneficio (“curiosamente” cuando a las personas se les acaba el beneficio de desempleo comienzan a encontrar trabajo rápidamente). En este caso, adicionalmente se agudiza el problema de los incentivos porque el sistema de financiamiento hace que las empresas no tengan incentivos para controlar el mal uso del beneficio, suscitando incluso una colusión con el empleador².

² De hecho, se estima que dos tercios de las personas que gozan del seguro de desempleo en USA esperan volver a ser llamados a trabajar por la misma empresa que los despidió y, en la práctica, un 50% lo hace.

En el caso europeo la evidencia es aún más dramática por cuanto el sistema norteamericano al menos controla en parte los incentivos perversos con sus distintas regulaciones. Los beneficios establecidos en Europa son de un longitud superior (e incluso indefinido) y de una cuantía mayor. Es posible para un país desarrollado tomar la decisión de asignar un volumen significativo de recursos a la cobertura del desempleo, a través de un determinado financiamiento. Pero evidentemente, cuando hay shocks importantes que aumentan el volumen de los desempleados, ningún sistema, ni siquiera el de los países europeos, puede financiar este esfuerzo consistentemente. Esta es la experiencia de estos países que, con posterioridad a la crisis del petróleo de mediados de los 70 quedaron con tasas de desocupación persistentemente altas, del orden de 10% a 11% en promedio, en comparación con tasas de 3% a 4% históricas. Los déficits experimentados por el sistema son cuantiosos y lo han puesto en crisis.

Esta evidencia y la discusión actual en USA y Europa es bastante preocupante para los países en desarrollo que requieren establecer un cierto tipo de cobertura para el desempleo, por cuanto el volumen de recursos a destinar en el tiempo es significativo y probablemente no es factible.

Antes de derivar algunas conclusiones y recomendaciones de política, se enfatizan en la próxima sección algunos aspectos referidos al financiamiento de estos sistemas.

2. UNA NOTA SOBRE EL FINANCIAMIENTO

Quisiera continuar con una reflexión sobre el tema del financiamiento del sistema.

De la experiencia norteamericana es posible deducir, en primer lugar, la importancia que tiene que el empleador comparta una fracción del costo. Este elemento, tiene por objeto disminuir los incentivos para que éste se coluda con el trabajador y se termine capturando beneficios a expensas de terceros (el Estado o el colectivo de trabajadores), que en definitiva se traducen en mayores costos (primas).

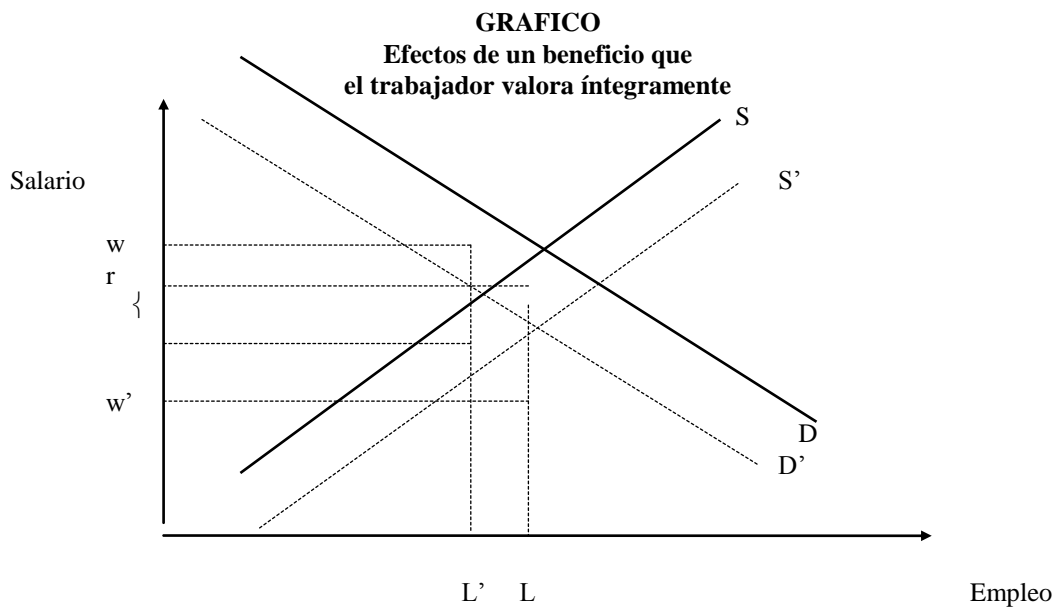
En segundo lugar, está la discusión sobre cuál es el sistema óptimo de financiamiento. ¿Impuestos generales o cotizaciones?. Al respecto voy a desarrollar un argumento que no se evidencia lo suficiente entre los economistas y me parece fundamental. Una buena parte de los analistas tiende a asociar automáticamente cotizaciones sobre el ingreso laboral para el financiamiento de beneficios, por ejemplo como el que ahora tratamos, con un impuesto a la mano de obra, deduciendo consecuencias negativas para el empleo en el mercado laboral.

A continuación se muestra que lo anterior no ocurre necesariamente y ello, en virtud de un argumento antiguo que viene de Adam Smith (las denominadas “diferencias igualizantes”). Aun cuando dos personas perciban una remuneración distinta con igual productividad ello puede ser una situación de equilibrio en el mercado laboral si, por ejemplo, el empleo con la

mayor remuneración tiene asociada ésta precisamente a un riesgo mayor de accidentes del trabajo. En este caso, si además del salario se considera que la compensación del trabajador incluye la compensación por el riesgo de accidentes laborales, entonces ambos empleos podrían estar otorgando la misma compensación y las diferencias aparentes constituyen, más bien, diferencias igualizantes.

El mismo razonamiento anterior podría extenderse a una cotización asociada a un beneficio que el trabajador valora, como el seguro de desempleo o algún tipo de cobertura para este evento. Si el Gobierno estableciera una cotización de $x\%$ para el trabajador, el punto clave es determinar cuánto de dicho $x\%$ corresponde a la valoración del trabajador de dicho beneficio. Si la valoración es 0 entonces el análisis es equivalente al de un impuesto de $x\%$ sobre la mano de obra. Sin embargo, si esta valoración es positiva, entonces a cambio de esta cotización el trabajador recibirá la misma remuneración que antes más el beneficio asociado a la cotización, por lo que es evidente que éste valorará más este paquete de beneficios que el anterior.

Véase el Gráfico N°1 que se presenta a continuación.



El Gráfico anterior muestra una representación clásica del mercado del trabajo. Podemos apreciar una curva de demanda de trabajo (**D**) con una inclinación negativa en el espacio (salario, empleo), y una curva de oferta de trabajo (**S**) con pendiente positiva. Inicialmente se parte de una situación de equilibrio de mercado donde el número de trabajadores empleados (todos con el mismo nivel de calificación) es **L** y el salario de mercado es **W**.

Supóngase ahora que se instituye un sistema de cobertura al desempleo y que se

requiere para ello de una cotización de τ pesos por trabajador. El efecto sobre la demanda de trabajo de esta medida es una caída de ésta desde **D** hasta **D'**. Este sería básicamente el efecto de un impuesto del monto anterior, que se expresa en un nivel de empleo inferior **L'**.

Ahora bien, si el trabajador efectivamente valora el seguro que se está proporcionando, el análisis continúa. Supóngase que el trabajador valora dicho seguro en exactamente τ . En este caso, los trabajadores están dispuestos a ofrecer la misma cantidad de trabajo en horas a una remuneración inferior, puesto que ahora consideran dentro de sus beneficios el seguro antes inexistente. En el caso que la valoración es completa, ello se grafica como un desplazamiento de la curva de oferta de **S** hasta **S'**. Como se puede apreciar del Gráfico N°1, en este caso el empleo no cambia respecto de la situación original, situándose en **L**. La nueva remuneración vigente **W'** refleja un monto inferior a **W** exactamente en τ .

De lo anterior se desprende que las discusiones habituales que automáticamente asocian cotizaciones adicionales sobre la remuneración del trabajador o el costo laboral que enfrenta la empresa pueden sobreestimar significativamente el “impuesto” asociado a dicha medida. Tal razonamiento se basa en el supuesto erróneo la mayor parte de las veces que los beneficios que se están entregando no tienen valor (si ése fuera el caso sería inapropiado impulsar la política).

Finalmente, un tercer punto referido al financiamiento es que es exactamente equivalente en general quien paga el beneficio (el empleador o el trabajador). Quién lo paga definitivamente (la incidencia del “impuesto”) y a quién se le cobra son temas distintos y para efectos de la incidencia es irrelevante lo último. Lo anterior tiene como única cualificación el que la transición ha sido cuidada adecuadamente. En efecto, si se diseña un proyecto de ley que comienza a regir de inmediato y que establece que en su primer día de vigencia los empleadores pagarán un 4% adicional de cotizaciones, entonces no importa que los trabajadores valoren el beneficio y en el tiempo estén dispuestos a percibir remuneraciones inferiores que compensen dicho 4%. Como no se contemplan artículos transitorios, habrá un impuesto en el corto plazo. Si, en cambio, se permite un período para que los nuevos contratos comiencen a regir bajo las nuevas normas y que los antiguos contratos se adapten a las nuevas circunstancias, entonces el trabajador podría absorber dicho porcentaje independientemente de que quien lo paga directamente es el empleador.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES

A continuación se esbozan algunas conclusiones de la reflexión anterior, con el objeto de iluminar la discusión que se desarrolla en este seminario. En particular a este punto cabe la pregunta: ¿qué tipo de elementos es posible rescatar de la evidencia reseñada para el diseño de una propuesta futura para países en desarrollo?

La primera conclusión que extraigo es que los beneficios asociados a la cobertura del desempleo por parte del sistema de seguridad social son innegables y justifican la necesidad de impulsar reformas destinadas a lograr cobertura para este evento.

Una segunda conclusión es que este tipo de seguros de desempleo no surgen naturalmente en el mercado por la conjunción de problemas asociados y que básicamente son tres: endogeneidad del riesgo; selección adversa; y la naturaleza sistemática del riesgo a asegurar.

Una tercera conclusión es que tampoco sería el camino limitar la participación del Estado sólo a una dimensión de perfeccionamiento del mercado de seguros privado con el objeto que se ofrezca un seguro de desempleo. Se trata de una tarea a mi entender en la que es posible avanzar pero no resolver los problemas antes enunciados.

Una cuarta conclusión es que el sistema de seguro de desempleo que se conoce en Europa o Estados Unidos es un sistema que, si bien apunta a generar los beneficios de dicha cobertura tiene costos altísimos, tanto en términos de recursos fiscales involucrados como en cuanto al costo laboral asociado, que se incrementa por los incentivos perversos presentes en el sistema. Mi lectura de la evidencia presentada es que un sistema como el revisado tiene costos muy altos y, salvo que se proponga una fórmula adecuada para la contención de estos costos, se corren serios riesgos para un país en desarrollo si se trata de implementar un sistema en dicha dirección.

Una quinta conclusión no derivada directamente de lo anterior pero a la cual se llega por simple descarte de alternativas es que la cobertura del desempleo podría ser enfrentado no a través de un sistema de seguro sino que más bien por la vía del ahorro forzoso. Es cierto que los beneficios son inferiores pero, dada la inexistencia del seguro y su poca factibilidad, se constituye en una buena alternativa.

Finalmente se puede mencionar que de implementarse un sistema como el mencionado, pueden tenerse en cuenta los aspectos destacados previamente referidos a las restricciones que sería necesario establecer para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema así como a los temas asociados a la forma de financiamiento. Respecto de lo primero, se puede pensar en un sistema que incorpore requisitos, condiciones de carencia, etc. que disminuyan los incentivos para el mal uso del fondo. Un punto a considerar sería la utilización de un sistema de cuentas individuales de capitalización como las existentes en el sistema chileno de AFP en el cual se va depositando una cotización mensual. Al considerarse fundamentalmente un aspecto de capitalización individual se elimina la tentación de generar conductas oportunistas en contra del Estado o de un fondo común. Por otra parte, esta medida también permitiría asociar de modo directo el beneficio con la cotización lo cual, como se analizó, es clave para que el costo laboral de la medida sea bajo o nulo. Finalmente, es adecuado que de haber valoración por parte del trabajador y de preferirse el financiamiento vía cotizaciones como se argumentó anteriormente, las cotizaciones sean tanto compartidas por el trabajador y el empleador (por los incentivos que ello genera en ambas partes) como por la

necesidad de incorporar un período de transición mínimo para que las partes puedan modificar los contratos laborales existentes.

Muchas gracias.

Resolver el problema de cobertura del desempleo por la vía del surgimiento natural de un seguro de desempleo privado es prácticamente imposible.

Protección al Trabajador Cesante. Proyecto de Ley propuesto por el Gobierno de Chile.

Sr. Mario Velásquez

Quiero agradecer esta invitación y la oportunidad que se me brinda para participar en la discusión relativa al diseño y efectos asociados a los sistemas de protección a la cesantía, desde la perspectiva del análisis comparado. Para el Gobierno de Chile es también una excelente tribuna para dar a conocer un proyecto de ley que ha sido recientemente enviado al Parlamento y que busca reemplazar los actuales instrumentos de protección a la cesantía existentes en el país.

Antes de revisar sus características principales, quisiera referirme a algunos temas de orden general que enmarcan los fundamentos de esta propuesta.

1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN ACTUAL

En Chile existen dos instrumentos que están orientados a proteger al trabajador ante el evento de la cesantía.

1.1. Subsidio de cesantía

Uno de éstos es el subsidio de cesantía, que es una transferencia neta del Estado al beneficiario por un período máximo de doce meses, por montos relativamente bajos y decrecientes (comienza con alrededor de 40 dólares y termina aproximadamente en la mitad de ese monto). En términos de la efectividad de este instrumento, resulta claro que es reducida ya que no constituye un soporte significativo para apoyar al trabajador cesante en la búsqueda de empleo.

Este aspecto es importante de considerar al momento de evaluar los instrumentos, ya que se busca combinar políticas pasivas con políticas activas de mercado de trabajo; es decir, cómo se interrelaciona la provisión de beneficios relevantes a un trabajador cesante y a la vez que se induce a buscar un nuevo empleo.

El subsidio de cesantía descrito, presenta además otras insuficiencias: no está disponible para todos los cesantes, sino que solamente para quienes han sido despedidos por la causal de necesidades de la empresa. Ello significa que en promedio la mitad de los cesantes no reúnen los requisitos para acceder al beneficio.

1.2. Indemnización por años de servicios

En segundo término, existen las indemnizaciones por años de servicio, las que operan sobre la misma causal mencionada con anterioridad. Así, si el trabajador es despedido por

necesidades de la empresa, tendrá derecho a percibir un beneficio equivalente a una última remuneración por año de antigüedad en el empleo, con un tope de once años.

En el caso de las indemnizaciones, desde el punto de vista de la eficacia - si protege o no protege al trabajador en el evento de la cesantía y si contribuye a que el trabajador vuelva a reinsertarse productivamente -, es posible advertir insuficiencias que no obstante que presenta también ventajas.

La primera de ellas es que tiene cobertura parcial ya que se aplica sólo a los trabajadores que son despedidos por esa causal. De acuerdo a antecedentes estadísticos proporcionados por el INE, alrededor de la mitad de los cesantes en la actualidad no tendrían derecho a indemnizaciones, puesto que están cesantes por las otras causales que les impiden acceder al beneficio.

En segundo lugar, las indemnizaciones tienden a generar comportamientos no deseados. En efecto, en la medida que el beneficio está ligado íntimamente a esta causal, existe el incentivo a buscar ser despedido para acceder al beneficio y por otra parte, en la medida que dicha causal origina un desembolso para la empresa, se presentan incentivos para invocar causales de despido distintas a la que genera el beneficio. De este modo se recrea una situación que tiende a reproducir conductas indeseadas y que deterioran las relaciones laborales.

Para las empresas, las indemnizaciones también generan otro tipo de efectos, ya que en la medida que suponen un costo proporcional a la antigüedad del trabajador en la empresa, existe el incentivo a limitar la permanencia del trabajador en ésta, lo que afecta la estabilidad en el empleo. Por otra parte, para las empresas en situaciones de ajuste - lo que no necesariamente corresponde a crisis -, sino a ajustes relacionados con innovaciones tecnológicas, con cambio en los mercados, etc. y que conllevan reducciones en su planilla de personal, ven limitadas sus capacidades de adaptación por el mayor costo asociado.

Pero desde el punto de vista del trabajador, también existen otras insuficiencias. No es un beneficio cierto; es decir, el trabajador no cuenta con certeza de liquidez del beneficio, puesto que no constituye un beneficio adquirido a todo evento. Además, incluso frente a otras oportunidades de empleo, el trabajador tiende a desatenderlas puesto que no está dispuesto a perder el beneficio, el que suele considerar como un beneficio adquirido. Desde este punto de vista, las indemnizaciones presentan trabas a la movilidad laboral.

2. EL NUEVO SISTEMA

2.1. Algunas alternativas posibles

Una alternativa a los mecanismos descritos, son los sistemas de seguros de desempleo. Sin embargo, el gran desafío de estos sistemas - y eso es lo que explica hoy día su revisión a

nivel de muchas economías desarrolladas -, consiste en disciplinar el sistema, es decir, evitar el riesgo de abuso (moral hazard) que terminan por aumentar tanto la tasa como la duración del desempleo.

Naturalmente que un sistema bien diseñado, del estilo del sistema de reparto de los seguros de desempleo, podría garantizarlo, pero en la práctica se observa que en situaciones de crisis o en circunstancias en que se requiere contar con los beneficios, suelen relajarse los requisitos para acceder a éste y una tendencia a proporcionar beneficios más generosos, lo cual tiende a desfinanciar el sistema.

Así, en la medida en que sea posible garantizar efectivamente que el sistema está disciplinado, que no se transformará en fuente generadora de desequilibrios fiscales, es sin duda una opción a considerar. Sin embargo, como la evidencia señala que ello difícilmente ocurre en la práctica, es preferible buscar una solución alternativa.

2.2. Sistema de Protección al Trabajador Cesante (PROTRAC)

Se basa en los principios de asegurar ingresos y de conformar una estrecha relación con políticas activas de mercado de trabajo por la vía de servicios de capacitación y orientación ocupacional, de modo de establecer los incentivos y apoyos que induzcan su reinserción laboral. Además considera un proceso de ahorro obligatorio sobre la base de cuentas individuales, lo que se diferencia de los seguros tradicionales, cuyo diseño se basa en la constitución de un fondo común. De este modo, por cada trabajador va a existir ahorro acumulado para cubrir el evento de la cesantía.

Por lo anterior, no se trata de un seguro de desempleo, sino que es un "sistema de protección al trabajador cesante", que busca asegurar ingresos monetarios y proteger la movilidad.

La movilidad laboral es una de las claves de la capacidad de adaptación que tienen las economías, así como su capacidad para ajustar sus dotaciones de capital y de incorporar nuevas tecnologías para enfrentar un ambiente de intensa competencia y de cambios como el actual. Para el trabajador, además, representa la posibilidad de ir optando por mejores alternativas laborales.

Ésas han sido las dos preocupaciones centrales, un sistema que logre cubrir esos dos objetivos.

2.2.1. Beneficios del PROTRAC

El proyecto se propone establecer nuevos y mayores beneficios. Con este nuevo sistema ningún trabajador perderá beneficios a los cuales puede acceder en la actualidad pero además proporcionará nuevos beneficios para las empresas.

En relación con la protección ante el despido, los actuales beneficios se conservan, pero en este esquema el trabajador tendrá mayor certeza respecto de su liquidez, puesto que estos recursos no van a estar completamente en la empresa, sino que van a estar formando parte de su patrimonio en una cuenta individual de su propiedad. Pero además, interesa cubrir todos los eventos que pueda generar el término de una relación laboral, como por ejemplo la renuncia. Si hoy día un trabajador renuncia, no tiene derecho a ningún tipo de beneficio lo que suele entorpecer la opción por mejores empleos. De tal manera, el sistema protege frente a todos los eventos. Además si el trabajador jubila, tendrá derecho a utilizar los recursos acumulados en su cuenta individual, ya que estos fondos constituyen su propiedad. Y si el trabajador muere, esos fondos constituirán herencia.

Tales beneficios monetarios serán complementados con el acceso preferente que va a tener el trabajador incorporado al sistema, a las actividades o programas de capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Cabe recordar que se acaba de aprobar una reforma al sistema de capacitación, lo que permitirá ampliar la cobertura de la capacitación laboral en el país al incorporar especialmente a este mecanismo a las pequeñas y medianas empresas que concentran la mayor parte del empleo. Este beneficio será complementado con orientación ocupacional, para asistir al trabajador cesante en su búsqueda de empleo.

2.2.2. Financiamiento

Todos esos beneficios tienen, naturalmente, una contraparte en materia de costos. El sistema establece un programa de ahorro sobre la base de cotizaciones mensuales equivalentes a un 4.4 % de la remuneración del trabajador, del cual un 3.6 % será de cargo del empleador y un 0.8% de cargo del trabajador.

Se cotizará por los primeros once años de antigüedad en un mismo empleo y se establece que ante un cambio de empleador, éste último deberá iniciar este programa de cotizaciones independientemente de la antigüedad del trabajador en el sistema. De este modo, no habrá subsidios cruzados entre empleadores ni discriminación en relación a la antigüedad del trabajador en el mercado de trabajo.

Las cotizaciones mensuales se depositarán en la cuenta individual del trabajador. Hay, además, un aporte complementario del empleador que operará en caso que la causal de despido sea por necesidades de la empresa. Cuando se produce esa causal, actualmente el trabajador tiene derecho a una remuneración por año trabajado, con un tope de once. En el nuevo sistema, el empleador deberá aportar la diferencia entre el monto de indemnizaciones que le hubiese correspondido hoy día y lo que el empleador ha acumulado en la cuenta individual del trabajador por concepto de cotizaciones mensuales.

Finalmente, se establece un subsidio fiscal para aquellos trabajadores que fuesen despedidos por necesidades de la empresa y que con los recursos que reunieron en su cuenta

no logren un determinado beneficio mínimo, que se ha definido entre un 70% y 50% del ingreso mínimo, según el número de giros a los que el trabajador tenga derecho.

2.2.3. Operatoria del sistema

En el sistema actual, un trabajador con un año de antigüedad tiene derecho a una remuneración; a dos si tiene dos, etc., hasta once. En el nuevo sistema, por una parte, tenemos lo que corresponde al saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador, que proviene de la cotización del empleador y de la cotización del trabajador, más lo que concierne a rentabilidad. Hay dos supuestos importantes que se han utilizado en el modelo: las remuneraciones crecen un 4% real al año y una tasa de rentabilidad anual de 4.5%.

Así, supongamos que el trabajador, con cinco años de antigüedad, es despedido por necesidades de la empresa. Con el sistema actual, él recibe cinco últimas remuneraciones. Si fuera despedido con el PROTRAC, recibiría 5.5, que resulta de 2.23 remuneraciones por concepto de cotizaciones acumuladas de cargo del empleador más un aporte complementario de 2.77, con lo cual 5 remuneraciones. La diferencia corresponde al ahorro acumulado de cargo del trabajador.

De este modo, el empleador siempre pagará el equivalente al beneficio actual, pero la diferencia radica en que va imputando, mes a mes, lo que en la actualidad tendría que cancelar en un sólo desembolso. La cotización del trabajador constituye ahorro. Si bien éste es obligatorio, se estima que es valorado positivamente ya que significa una redistribución intertemporal de su ingreso para cubrirse frente a ese evento.

Como es posible apreciar, la rentabilidad también está jugando a favor desde el punto de vista del financiamiento de los beneficios: a mayor rentabilidad, el pago complementario que tenga que hacer el empleador se reduce. El trabajador no pierde beneficios y la empresa tiene un menor costo.

Veamos ahora las otras causales. Para cualquier otra causal hoy día hay cero beneficio. ¿Qué tendríamos con el nuevo sistema? Los recursos acumulados en la cuenta individual. Ésos son propiedad del trabajador, de tal manera que los puede usar.

Una de las características de los sistemas de ahorro es que tienen el riesgo de que se induzca sobreacumulación de recursos frente al evento que quiere proteger. En la actualidad, el tiempo medio de duración de la cesantía está en alrededor de las 19 o 20 semanas y lo que interesa con este sistema es garantizar, al menos, un beneficio equivalente al 50% de la remuneración del trabajador durante cinco meses. El sistema no garantiza, desde el comienzo, que el trabajador va a tener cubiertos cinco meses. El tiempo cubierto será proporcional al tiempo de ahorro. Si el trabajador tiene una antigüedad de un año y queda cesante, lo que va a tener en su cuenta es alrededor de media remuneración bruta y con esos recursos puede cubrir un mes de cesantía; si tiene dos años, va a tener alrededor de media remuneración para cubrir dos meses, y así hasta el año cinco.

Esos recursos van a ser administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones. El procedimiento es simple. Por ejemplo, si tiene cinco años de cotizaciones, tiene derecho a cinco giros. ¿Por qué monto? Por el total dividido por cinco, después el total dividido por cuatro, etc., hasta que se agoten los fondos.

Si el trabajador encontrara empleo antes de agotar los fondos de su cuenta, tiene la posibilidad de llevarse el saldo. De esa manera se establece un incentivo a la búsqueda activa de empleo, ya que el trabajador junto con encontrar un nuevo empleo podría disponer del saldo de su cuenta individual.

En el caso de un trabajador estable, con ocho o nueve años en la misma empresa, por ejemplo, su cuenta acumulará recursos superiores a los necesarios para cubrir el período medio de cesantía. En tal caso, y con el objetivo de no generar comportamientos no deseados, se otorga la posibilidad de efectuar retiros voluntarios de los excedentes de su cuenta individual.

Estos últimos se definen como el total de recursos de la cuenta individual que superen a 2.5 últimas remuneraciones, los que podrán retirarse, para los fines que el trabajador estime conveniente, entre el año 7º y 11º cada 24 meses y anualmente después del año 11.

2.2.4. Entidades administradoras. Criterios considerados

El proyecto considera la administración de estas cuentas por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Típicamente se podría estimar que cualquier entidad: empresas, bancos u otras estarían en condiciones de administrar tales recursos, ya que las funciones básicas son recaudar cotizaciones, colocar esos recursos y pagar beneficio: En este sentido, las alternativas potenciales son variadas: Cajas de Compensación, AFP, Bancos, Compañías de Seguros, financieras, etc.

Sin embargo, una primera distinción a considerar es que se trata de ahorro obligatorio, lo que es determinante en términos de a quién se confía su administración. De este modo, los criterios principales que se ha tenido en consideración para optar por las AFP son los siguientes.

2.2.4.1. Ámbito de la seguridad social. Giro único.

Se trata de ahorro obligatorio y, por tanto, hay que tomar resguardos distintos. Se opta por lo tanto por instituciones que estén operando en el ámbito de la Seguridad Social y que como las AFP tienen giro único. Esto último es central para garantizar que el trabajador disponga de información clara para decidir el administrador de su patrimonio; evitando enfrentar situaciones de venta atada de servicios.

En el caso de las AFP, se trata de instituciones que tiene un fin expreso y único y por

tanto no existen interrelaciones a nivel de la comercialización y de la administración financiera.

2.2.4.2. Experiencia en administración de cuentas

Otro requisito para la administradora es que tenga experiencia en administración de cuentas. También la tienen las AFP.

Aquí se hace una innovación adicional. Las AFP invierten los recursos en un fondo, el que tiene distintos tipos de instrumentos, que proporcionan rentabilidades asociadas con diversos estándares de riesgo. La alta variabilidad de la rentabilidad que se ha registrado en los últimos años es expresiva de la alta variabilidad de algunos instrumentos financieros, como las acciones.

En el caso del PROTRAC, se trata de un beneficio de corto plazo por lo que se quiere garantizar mayor seguridad y por lo tanto menor riesgo. Así se ha optado por constituir un nuevo fondo: el Fondo 2, integrado con instrumentos de renta fija, con menor variabilidad en la rentabilidad de esos recursos.

2.2.4.3. Competencia

Siendo las AFP las administradoras de estas cuentas, se daría además una competencia entre instituciones homogéneas. No necesariamente la mayor cantidad de "operadores" de este producto en el mercado significa mejor competencia. Si y sólo si fueran instituciones homogéneas, como es el caso de las AFP.

2.2.4.4. Hacia menores costos de administración

Este proyecto incluye complementariamente enfrentar el objetivo de reducir los actuales costos de administración de las AFP. Estos han subido fuertemente en los últimos años, especialmente por los costos relativos al aumento de la fuerza de venta: cerca de la mitad de los afiliados se traspasa durante un año. Es por ello que se ha propuesto que los cotizantes - en forma individual o colectiva - puedan negociar la comisión a cambio de permanencia.

Además, en términos de costos, hay otro principio: ocupar la capacidad instalada. Si el sistema hoy día es caro por el servicio que da, cambia la relación en la medida en que se agrega un nuevo servicio.

2.2.4.5. Fiscalización

Finalmente, en términos de supervisión y control de la administración, se garantiza por el rol de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que hoy desempeña ese papel.

3. VENTAJAS DEL SISTEMA

Ésos son los rasgos principales del sistema que estamos presentando. Los beneficios para las partes son evidentes. Para las empresas se transforma un costo eventual en un costo cierto. Este es posible expresarlo en términos de costo contable como la diferencia entre el costo asociado a las indemnizaciones por años de servicios y los que se derivan del nuevo sistema. Sin embargo, ello es sólo referencial ya que el costo efectivo dependerá de la valoración de empresarios y trabajadores de los beneficios asociados.

Para el trabajador, parecen obvios: está protegido a todo evento, tiene mayor certeza - incluso que hoy día - respecto de los beneficios en caso de despido por necesidades de la empresa. Además tendrá acceso a capacitación y orientación ocupacional y, para los trabajadores con menores rentas, un subsidio estatal.

Para las empresas: mayor capacidad de adaptación, mejores relaciones laborales, no estaría la indemnización presente en el momento de la negociación de remuneraciones, por ejemplo. Cuando las remuneraciones crecen, crece también el pasivo asociado a la contingencia del despido. En el nuevo sistema una parte de ello estará depositado en las cuentas individuales. Y, en situaciones de crisis, significará menores desembolsos.

En definitiva se está en presencia de una propuesta que genera un cuadro de suma positiva, donde las partes involucradas obtienen beneficios. La economía en general se beneficiará de una mayor movilidad, pero protegida y no la flexibilidad pura y simple, que conduce a la informalidad, a la descalificación de los trabajadores, etc.

Mayor movilidad protegida, que permita al trabajador reinsertarse en actividades dinámicas de la economía y no permanecer anclado en actividades de baja productividad.

Muchas gracias.

Políticas de Empleo y Sistemas de Protección al Desempleo

Sr. Eusebio Pérez

Antes que nada quisiera formular tres precisiones en relación con el tema que se me ha asignado en este importante seminario. La primera se refiere a que no soy experto en una materia que personalmente no me gusta, como es el desempleo. Y no podría ser de otra forma, puesto que dicho fenómeno representa un desequilibrio que afecta al recurso más valioso de una sociedad, al recurso humano, limitando las posibilidades de desarrollo de personas y familias que, deseándolo, se ven impedidas para entregar su esfuerzo en beneficio de la comunidad.

La segunda precisión es que nuestro acercamiento como institución al tema del desempleo, surge a raíz de la preocupación manifestada en 1985 por la Confederación de la Producción y del Comercio, a través de su Comisión Laboral, la cual encarga la elaboración de un trabajo orientado a medir el impacto que para las empresas estaba significando la acumulación de pasivos, derivada del reconocimiento de las indemnizaciones por años de servicio, derecho que nuestra legislación reconoce a aquellos trabajadores que pierden su empleo por alguna de las causales señaladas en la ley y que fuera modificado, en 1981, estableciéndose un tope máximo para el beneficio de 5 años para personas contratadas con posterioridad a Agosto del citado año.

A partir de dicho encargo, un grupo de profesionales vinculados a la Caja de Compensación de Los Andes inició los estudios pertinentes, elaborando un diagnóstico preliminar que sirvió de base para una propuesta sobre un seguro de desempleo que, junto con propiciar mayor flexibilidad en el mercado del trabajo, facilitara la movilidad laboral y mejorara las posibilidades de negociación y búsqueda de un nuevo empleo.

Esta primera propuesta no hizo más que, por una parte, cuantificar el costo de las indemnizaciones por años de servicio pagadas por las empresas y expresarlas, desde el punto de vista del flujo, como porcentaje de las remuneraciones para, a partir de ahí, definir un conjunto de elementos centrales que pudieran constituir el fundamento de un sistema de protección del desempleo, lo que hoy se denomina PROTRAC.

La tercera precisión es consecuencia de las dos anteriores y dice relación con los temas que en mi modesta opinión deberían analizarse en una agenda que pretenda abordar el tema en discusión. Para ello hemos diseñado la presentación que a continuación pasamos a exponer:

1. Sistema actual de protección del desempleo en Chile como punto de partida para el diseño de un nuevo modelo.
2. Antecedentes y cifras relevantes respecto del desempleo y sus principales características.
3. Breve visión sobre la realidad en los países de la Comunidad Económica Europea.

4. Alcances sobre el Proyecto de Protección al Trabajador Cesante, actualmente en la Cámara de Diputados.
5. Reflexión final.

1. EL SISTEMA ACTUAL DE PROTECCIÓN DEL DESEMPLEO EN CHILE

Ya Mario Velázquez lo señalaba en su exposición, el sistema de protección del desempleado en nuestro país considera esencialmente tres programas, el primero es de tipo estatal y se denomina subsidio de cesantía; el segundo es un beneficio inserto en la legislación laboral, representado por la indemnización por años de servicio; y, el tercero comprende programas especiales de empleo implementados en ocasiones en que las tasas de cesantía han sido demasiado severas.

1.1. Subsidio de cesantía

Es una prestación económica, mas bien una ayuda que se le otorga al trabajador que pierde su empleo por razones ajenas a él. Se paga por un período máximo de doce meses, es decreciente en el tiempo y está considerado dentro del ámbito de la seguridad social. Es de carácter transitorio, puesto que la legislación pertinente dispuso que hasta mientras no se estableciera un sistema de protección del desempleo, la cesantía estaría cubierta por este subsidio estatal.

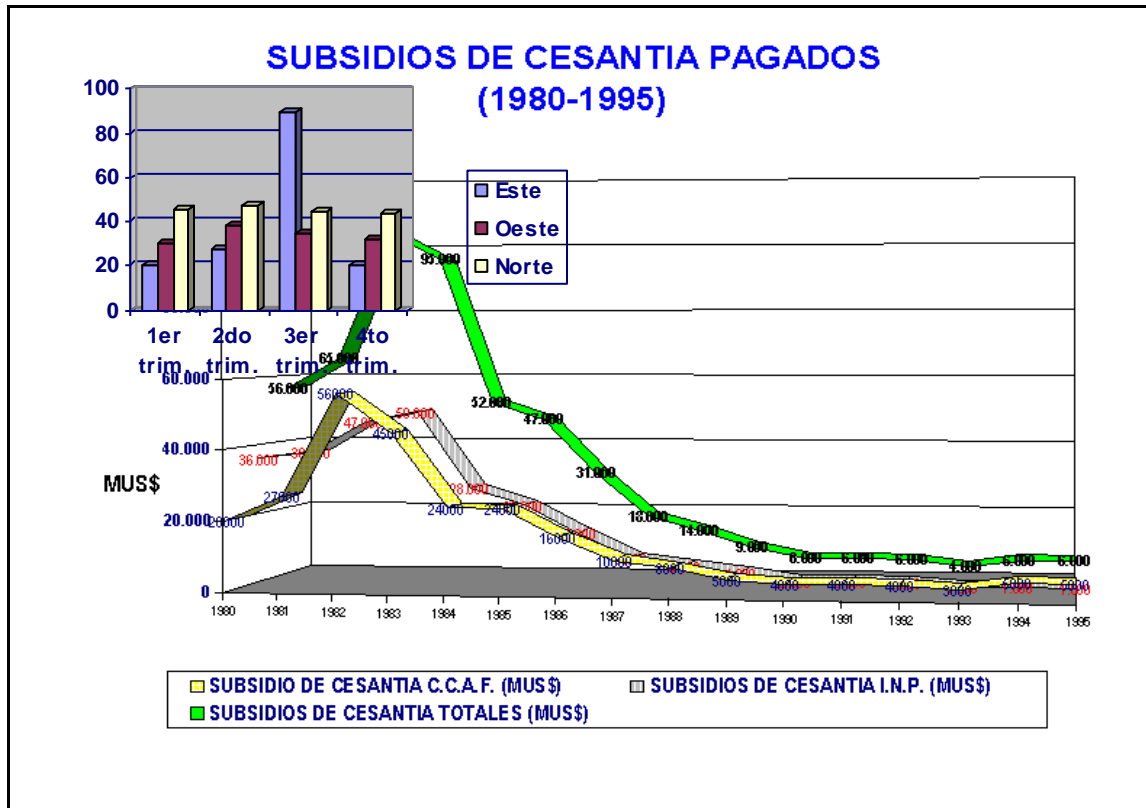
La condición de subsidio justifica el reducido monto del beneficio, representando en promedio el 16,2% del salario mínimo. Desde el punto de vista del salario de reserva que un sistema de esta naturaleza debería garantizar, es simplemente una ayuda que el Estado proporciona a los desempleados. Se financia con recursos asignados en el presupuesto general, con cargo a impuestos, y su costo, expresado en relación con las remuneraciones totales, a nivel nacional, es de un 2 por mil.

En cuanto a cobertura, el régimen protege a todos los trabajadores dependientes y a los independientes que estén afiliados al sistema previsional, siendo el monto del beneficio equivalente a US\$ 42. para las primeras 3 cuotas, a lo que habría que sumarle los derechos del trabajador en materia de prestaciones familiares; US\$ 28. para las cuotas de la 4^a a la 6^a; y, US\$ 21. para las cuotas 7^a a la 12^a. Cabe destacar que el salario mínimo en nuestro país equivale a US\$ 173.

COBERTURA DEL SISTEMA

	FUERZA DE TRABAJO	TASA DESEMPLEO	N DE PERSONAS DESEMPLEADAS	SUBSIDIOS ANUALES PAGADOS	COBERTURA %
1980	3.636.000	10,4	178.144	74.000	41,54
1981	3.688.000	11,3	416.744	75.000	17,99
1982	3.661.000	19,6	717.556	131.000	18,26
1983	3.768.000	14,6	550.128	142.000	25,81
1984	3.891.000	13,9	540.849	98.000	18,12
1985	4.019.000	12,0	482.280	97.000	20,13
1986	4.270.000	8,8	375.760	85.000	22,62
1987	4.354.000	7,9	343.966	66.000	19,18
1988	4.552.000	6,3	286.776	51.000	17,78
1989	4.675.000	5,3	247.775	40.000	16,14
1990	4.729.000	5,7	269.553	34.000	12,61
1991	4.794.000	5,3	254.082	31.000	12,20
1992	4.990.000	4,4	219.560	24.000	10,93
1993	5.219.000	4,5	234.855	19.000	8,09
1994	5.300.000	5,9	312.700	21.000	6,71
1995	5.274.000	4,7	247.878	21.000	8,47

En el cuadro anterior se puede apreciar la evolución de las tasas anuales de cesantía y el total de subsidios pagados entre 1980 y 1995. Se observa que los períodos más críticos y en que fue necesario implementar programas especiales de empleo, son los que van desde el año 1980



hasta el año 1985. En la actualidad, la cobertura del régimen de subsidio fluctúa entre el 8% y el 9% de las personas en estado de cesantía.

La administración del régimen está a cargo de las Cajas de Compensación y del Instituto de Normalización Previsional, teniendo las primeras un mayor nivel de participación según se aprecia en el gráfico que se inserta a continuación.

1.2. Indemnización por años de servicio

La indemnización por años de servicio es, como se indicó, un beneficio considerado dentro de la legislación laboral. Se paga a los trabajadores que son despedidos por causas ajenas a su voluntad y su monto se determina en función de la última remuneración y de los años trabajados, siendo equivalente a 1 mes por año o fracción superior a seis meses, con un tope de 11 años en tiempo y de 90 UF en remuneración.

Una modificación del año 1990 permitió que a partir del sexto año de contratación las personas pudieran convenir con su empleador una indemnización sustitutiva, lo cual posibilita cambiar un beneficio incierto por otro cierto. Para las empresas esta modificación implica reemplazar un "costo esperado" por un flujo mensual equivalente al 4,11% de las remuneraciones. De esta forma, a partir del año indicado, la población laboral tiene la posibilidad de negociar con su empleador la sustitución de un beneficio eventual por uno cierto, opción que prácticamente nadie ha ejercido. La cotización, ascendente a 4,11%, debe ser depositada en la cuenta individual que cada trabajador tiene en su AFP, pudiendo utilizar el ahorro acumulado en caso de pérdida de su empleo, el cual sería equivalente a la indemnización por año de servicio.

Considerando que la formulación de un nuevo modelo para la protección del desempleo requiere, primeramente, de un diagnóstico del sistema vigente con el fin de cuantificar los recursos involucrados para, a partir de dicha información, diseñar un esquema más eficiente, como tarea central se abordó en su oportunidad el tema de las indemnizaciones pagadas por las empresas, información que lamentablemente es insuficiente si se considera que los elementos que inciden en su costo están relacionados con las tasas de despido, el sector de actividad al que pertenecen las empresas, el tipo de despido que da derecho a cobrar la indemnización, la antigüedad de los trabajadores despedidos y la remuneración de éstos, entre muchos otros antecedentes que es necesario disponer para cuantificar el gasto en que se incurre por concepto de indemnizaciones.

Nuestras estimaciones, en el momento en que se elaboraron los informes preliminares, permitió determinar que el costo de esta indemnización, a nivel agregado, alcanzaba al 3,5% de las remuneraciones. En otras palabras, la suma de las indemnizaciones efectivamente pagadas por las empresas, en relación al ítem remuneraciones a nivel nacional, representaba el 3,5%, dependiendo por supuesto de los parámetros tasa de despido, remuneraciones promedio y antigüedad de los trabajadores en su sector.

1.3 Programas especiales de fomento al empleo

El Código del Trabajo dispone, en su artículo 66, que "la empresa es responsable por las actividades relacionadas con la capacitación ocupacional de sus trabajadores, entendiéndose por tal el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimiento de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo. Esta capacitación está destinada a "incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adaptación de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía, sin perjuicio de las acciones que en conformidad a la ley competen al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y a los servicios e instituciones del sector público".

Dentro de este marco y especialmente en épocas de crisis económica, el Estado, a través de las Municipalidades, ha implementado programas de inversión social orientados a facilitar la contratación de trabajadores cesantes, bajo condiciones de empleo mínimo.

1.4 Diagnóstico de la situación actual

La situación en que nos encontramos es ambigua y contiene una mezcla de conceptos. Por una parte, la legislación laboral establece esta indemnización por años de servicio que, en el fondo, pretende garantizar un salario de reserva durante un período de tiempo que debería ser suficiente para buscar un nuevo empleo. Por otro lado, están los derechos previsionales que, justo es reconocer, son insuficientes.

Sintetizando, los principales aspectos a rescatar del sistema vigente, constituido por la indemnización por años de servicio, el subsidio por cesantía y los programas de fomento del empleo, son:

- El esquema actual es inseguro ya que las empresas, enfrentadas a mercados competitivos que exigen una permanente y rigurosa adecuación a la demanda y a la tecnología, se han visto, en muchos casos, imposibilitadas de renovarse por la incapacidad para financiar el elevado costo que dicha indemnización representa.

La subjetividad en la calificación de las causales que dan derecho al beneficio, se traduce, en algunos casos, en la pérdida de la indemnización o en la continuación de instancias judiciales onerosas y de larga duración, agregándose un factor adicional de incertidumbre.

- No es equitativo, debido a que el cálculo de la indemnización se efectúa sobre la base de la última remuneración, en circunstancias que lo justo sería calcularla en función de las remuneraciones ganadas durante el tiempo servido en la empresa. Ello implica reconocer que si la remuneración es el justo pago por el esfuerzo realizado en beneficio de la empresa, la indemnización debiera representar la compensación por la parte del mayor patrimonio a cuya formación éste habría contribuido.
- Genera un ambiente negativo en las relaciones laborales ya que, al formar parte de las negociaciones colectivas, introduce un punto más de conflicto en los pliegos de peticiones. Existe, además, una serie de juicios de largo trámite que se inician por el cobro de esta indemnización.
- El beneficio económico que se paga al trabajador cesante es insuficiente y en la medida en que la contingencia esté cubierta por un simple subsidio se mantendrá el problema de transitoriedad que la legislación otorgó a este programa.

1.5. Principios de la propuesta emanada de la Confederación de la Producción y del Comercio.

De acuerdo con lo expuesto, la propuesta formulada inicialmente consideró algunos

elementos que debía contener un nuevo sistema, que pretendiera resolver los inconvenientes del esquema vigente, los que están referidos a:

Facilitar la movilidad laboral

La flexibilización del mercado del trabajo es un requisito indispensable para una economía dinámica y globalizada, de manera que la movilidad laboral tiene un valor que la sociedad debería estar dispuesta a pagar. Tal movilidad es la que permite a las empresas ajustarse a nuevas condiciones de mercado y cambiarse rápidamente desde un sector productivo con bajo nivel de retorno a otro con mayor rentabilidad y sin que este proceso implique sacrificios importantes a nivel de empleo y remuneraciones.

Protección basada en estados reales de necesidad

En el actual sistema, la indemnización por años de servicio se paga aún cuando no exista la contingencia del desempleo, situación que se presenta con trabajadores exonerados de sus cargos y cuyos ingresos no se ven interrumpidos al incorporarse de inmediato en una nueva ocupación. A la inversa, está el caso de trabajadores que no pueden cubrir sus niveles mínimos de subsistencia durante el período de desempleo, ya que por el corto período que laboraron en la empresa o por el bajo nivel de sus remuneraciones, sólo reciben una indemnización de pequeño monto, a lo que se agrega un insuficiente subsidio de cesantía.

No debe representar mayores costos

La modalidad de financiamiento del sistema previsional chileno representa una indudable ventaja, si se tiene en cuenta el efecto neutro de las cotizaciones en la contratación de mano de obra. Dicha modalidad ha permitido, por una parte, reducir las tasas de cotización desde un 50% al 24% de las remuneraciones, aproximadamente, y por otra, eliminar las cotizaciones de cargo del empleador, las que representan una forma de impuesto al trabajo.

Este equilibrio no debiera alterarse, de modo que el financiamiento debería provenir de una reorientación de costos que ya están asumidos por las empresas y que corresponden al valor que representan las indemnizaciones por años de servicio.

Administración a través de estructuras existentes

Con el objeto de lograr las ventajas de las economías de escala y mantener el esquema de libre afiliación y competencia, la administración de las prestaciones y el manejo de los recursos derivados del nuevo sistema debería estar centrado en entidades privadas de seguridad social actualmente en el funcionamiento, las que han alcanzado un alto nivel de desarrollo tecnológico, experiencia administrativa y eficiencia en el manejo de recursos financieros.

Reconocimiento de derechos adquiridos

Por lo arraigado que en los sectores laborales se encuentra el derecho a la indemnización por años de servicios, quienes la consideran como parte de su patrimonio, es razonable y conveniente respetar las expectativas o derechos adquiridos, de tal forma que el proyecto sea políticamente viable. Este reconocimiento se debiera hacer efectivo respecto de las indemnizaciones legales devengadas hasta el momento en que se sustituya el actual sistema.

Continuidad en la protección por el sistema de seguridad social

El trabajador desempleado no está protegido integralmente por el sistema de seguridad social, ya que su marginación de la población económicamente activa le impide mantener sus cotizaciones para los diferentes regímenes a los que se encuentra normalmente incorporado. El salario de reserva que un nuevo sistema debería garantizar tendría que permitir la continuidad de aportes y de beneficios en materia de pensiones, salud y prestaciones familiares.

Capacitación para la reinserción de los trabajadores en el mercado laboral

De la misma forma en los seguros de desempleo están adquiriendo mayor relevancia dentro de la seguridad social moderna, la atención de políticas de empleo, orientadas a la oferta organizada de trabajo a los desocupados y la capacitación para preparar a los elementos en capacidad de trabajo, es un requisito necesario para la modernización económica. Por su parte, la contribución al sistema, al estar relacionada con las remuneraciones, frecuencia y tasa de despido por empresa, es proporcional a las capacidades y posibilidades de ésta.

Las empresas medianas y pequeñas, a las cuales les es, en muchos casos, imposible financiar la indemnización por años de servicio, se verán favorecidas con un sistema más permanente y de mayor equidad.

1.6. Características principales de la propuesta de la COPROCO

La proposición, entonces, consideró un sistema único de protección por desempleo, pero que es sustitutivo de la indemnización por años de servicio y cuyas principales características son las que se indican a continuación:

Financiamiento

Se contemplaba una tasa del 3,5% de la remuneración imponible de cargo del empleador, pero con una variante interesante; la tasa se dividía en dos partes: 1,15% para constituir

un fondo común; y, un 2,35% para ser depositado en una cuenta individual por cada trabajador que cotizara. El aporte era financiado enteramente por el empleador, pues se reconocía que el costo del sistema propuesto era equivalente al que se incurría por concepto de indemnizaciones.

Administración

En la administración se planteaba la participación tanto de las Cajas de Compensación como de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Las Caja de Compensación administrando el fondo común; y, las Administradoras de Fondos de Pensiones en la gestión de las cuentas individuales y manejo de los fondos.

Beneficios

Los beneficios que otorgaba esta propuesta consistían en una renta básica uniforme financiada con cargo al fondo común y una renta complementaria con cargo a la cuenta individual de cada trabajador. El fondo común tenía por objeto garantizar un ingreso básico a todos los cotizantes al fondo y servir de elemento compensador para ajustar los egresos en períodos en que las tasas de cesantía se elevaran más allá de lo razonable. Esta renta básica tenía un límite máximo equivalente al 75% del ingreso mínimo y era decreciente en el tiempo. La renta complementaria, por su parte, se pagaba con cargo a una cuenta individual que, en el extremo, permitía obtener, sumando la renta básica más la complementaria, un 75% de la última remuneración.

La propuesta consideraba, asimismo, prestaciones por capacitación para desarrollar aptitudes y habilidades; la constitución de una Comisión Técnica para administrar el fondo común, la cual estaba constituida por el Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, el Superintendente de Seguridad Social, el Director del Servicio Capacitación y Empleo y un representante de cada una de las Cajas de Compensación, participando estas últimas en la gestión del fondo común. La misión de la Comisión Técnica era regular los beneficios y la tasa de contribución del 1,15%, en función de algunos parámetros que siguen siendo válidos en la actualidad.

En efecto, la Comisión Técnica estaba facultada para reducir tanto la duración, como el nivel de los beneficios si las tasas de desempleo eran notoriamente mayores a las previstas, correspondiéndole también la responsabilidad por subir o bajar la tasa básica (1,15%), en función de la mayor o menor siniestralidad que tuvieran las empresas. Con ello se reconocía que el riesgo de cesantía difiera según el sector de actividad económica al que perteneciera la empresa y, por consiguiente, el costo implícito debía ser también diferente.

El modelo funcionaba a similitud de las condiciones en que opera el sector de mutualidades, donde existe una tasa básica y una adicional que aumenta o disminuye en función del mayor o menor nivel de accidentabilidad de la empresa.

2. ANTECEDENTES SOBRE EL DESEMPLEO EN CHILE

El segundo punto de nuestra agenda está destinada a analizar la situación del desempleo en Chile y su inclusión no tiene otro propósito que aportar elementos de juicio respecto del comportamiento del fenómeno en nuestra realidad, de modo que la idea de legislar esté acompañada de una fundamentación sobre las características, condiciones y necesidades de los cesantes.

2.1. Nivel de desempleo

Una aclaración preliminar debería abordar el tema del desempleo friccional a objeto definir en que niveles debiera situarse, para un país como Chile, la tasa de personas que normalmente están en proceso de búsqueda de empleo. Cabe destacar que en economías más desarrolladas, especialmente EEUU, se piensa que el desempleo friccional, con tasas históricas de 2 a 3%, debería, dada la persistencia del fenómeno, ubicarse en torno al 4%. Por el contrario, Japón, cuyas relaciones laborales se basan en el sistema de empleo vitalicio y, por consiguiente, con tasas de desempleo bastante más estables, está pensando en modificar su esquema que si bien tuvo sus ventajas para una economía en expansión, hoy tiene sus desventajas cuando el país enfrenta un mercado bastante más globalizado y competitivo.

Sin pretender explicar las causas que justificarían los actuales niveles de cesantía que se han logrado en el país, alrededor del 6 a 7%, podría señalarse que ello obedece a un conjunto de factores entre los cuales cabría citar los siguientes:

- Ambiente de estabilización económica producto del orden y control sobre los equilibrios macroeconómicos fundamentales;
- Sistema económico abierto y competitivo que promueve la participación del sector privado en los circuitos financieros y productivos nacionales e internacionales;
- Mercado de capitales desarrollado y con un importante componente de ahorro doméstico;
- Costo laboral ajustado en función de aumentos de productividad;
- Aumento significativo del capital fijo de las empresas.

2.2. Causas del desempleo

En distintas ocasiones se han elaborado estudios respecto de las causas que explicarían el desempleo, ubicándose en un sector quienes le atribuyan a la oferta una razón importante debido que la fuerza de trabajo crecería más rápidamente que la economía. Hay otro sector que

apunta a la demanda, señalando, dentro de las razones que se anotarían como posibles, a la tasa de inversión agregada, a los procesos de apertura económica, a la legislación laboral, a las normas sobre salario mínimo, a los costos de contratación de mano de obra - especialmente por las cargas sociales o los impuestos -, al nivel de empleo del sector público; y, finalmente, al cambio tecnológico.

Una breve mirada sobre nuestra realidad nos confirma que en los últimos 15 años el país ha logrado importantes tasas de crecimiento económico, al pasar desde un PIB del orden de US\$ 32.000 millones, en 1981, a un total de US\$ 62.000 millones, en 1995, sin que en dicho periodo se observe un crecimiento de similar magnitud en la fuerza de trabajo. La situación señalada se puede apreciar en el gráfico insertado y demostraría que una de las principales razones de las actuales tasas de desocupación es el crecimiento económico.

2.3 Cifras Relevantes

a) Inversión y Ahorro.

El nivel de ahorro e inversión, como porcentaje del PGB en el período 1980-1995, es también un factor que ha evolucionado en la misma dirección en que lo ha hecho el producto. Así, desde porcentajes del orden del 14 a 15% en los años 1984/1985, se ha pasado al 29% en el año 1996, siendo destacable el mayor componente de ahorro doméstico que financia dicho nivel de inversión. En efecto, desde el 4 a 5% de ahorro interno en los años 1984/1985, se ha saltado al 29% en 1996, representando el ahorro externo sólo un 4%. En el gráfico que se inserta se puede observar esta evolución de los parámetros referidos.

b) Fuerza de trabajo y desempleo

Aquí quisiéramos destacar algunas cifras, especialmente relacionadas con el desempleo. En primer lugar, la población nacional del país, según el último censo, alcanza a 14.580.000 habitantes, de los cuales la fuerza de trabajo está constituida por 5.579.410 personas, estando ocupados un total de 5.225.820. La clasificación por sexo señala que 3.583.500 son hombres y 1.642.320 mujeres. Los desocupados alcanzan a 353.590 personas, de las cuales tienen la condición de cesantes 301.300 y 52.290 buscan trabajo por primera vez. El número de personas que está fuera de la fuerza de trabajo, o sea los estudiantes, dueñas de casa y menores de edad alcanza a 4.362.580. Las cifras anteriores es necesario tenerlas en cuenta si se optara por implementar un programa que pretenda proteger a los desempleados, puesto que el diseño del sistema debiera enfocarse esencialmente a proteger a estas 355.000 personas que son quienes estarían afectados por la contingencia de la cesantía.

c) Razones del desempleo

Las encuestas de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile señalan que el desempleo tiene las siguientes razones:

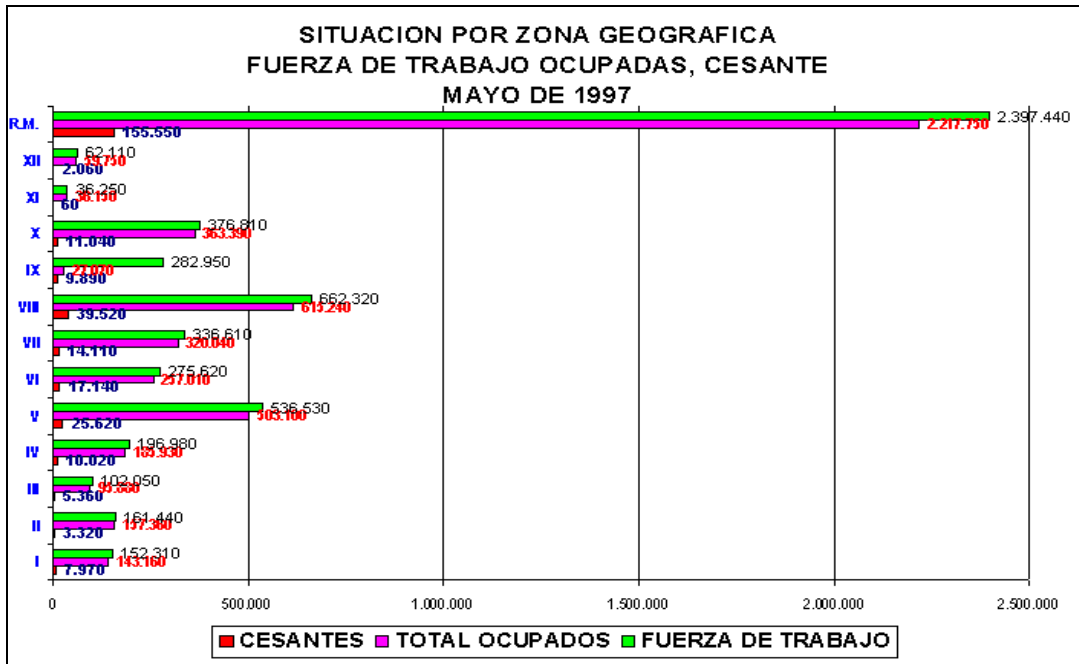
Son cesantes el 52,2% y la causa de ello obedece en un 3,6% al cierre de la empresa; en un 15,2% a la reducción de personal; en un 24,6% al término de faenas y en un 8,7% a conflicto personal. Otras causas que explican el desempleo son malas condiciones de trabajo un 18,1%; encontró otra opción un 8%; y, retiro temporal un 7,2%. Las personas que buscan trabajo por primera vez representan el 14,5% del total de los desempleados.

d) Desempleo según estratos de edad

El desempleo afecta de distinta forma a las personas según su edad. En efecto, la evidencia empírica a nivel internacional muestra, por ejemplo, que el desempleo juvenil es un fenómeno generalizado. Así, para una muestra de 19 países, incluyendo a los de la OCDE, América Latina, Países Nórdicos y del Sudeste Asiático, la tasa de desempleo juvenil es, en la mayoría de los casos, superior en 1,5 veces a la del desempleo general.

En el gráfico que se inserta a continuación se puede apreciar el fenómeno señalado, en donde se observa que el 34% de los cesantes está concentrado en la población de entre 14 y 24 años, el 40% está comprendido entre los 25 y 39 años y el 74% está comprendido entre las edades de 14 y 39 años. Lo expuesto es coherente con la realidad, puesto que el trabajador de más edad, con mayor nivel de responsabilidad, se ubica en los rangos de edad comprendidos entre 40 y 55 años representando un 20%, a diferencia de los que tienen 56 años o más que sólo representan un 7%.





La situación por rama de actividad es también diferente. De hecho en el sector servicio y sociedades de personas, el desempleo alcanza el 4,12%; en los servicios financieros al 0,53%; en transportes y comunicaciones a 2,13%; en comercio a 6,3%; en construcción a 11,2%; en electricidad y agua a un 2,26%; en manufactura 6,67% y en minas a un 4,96%; agrícola es casi un 4,35%. Lo que queremos destacar es que el riesgo de desempleo es distinto según el sector de actividad en el que estemos ubicados, situación que dificulta la implementación de un sistema basada en una tasa pareja.

Por otro lado, a nivel de zonas geográficas la situación también es muy disímil, pues el desempleo se concentra en determinadas zonas, de modo que la idea de una tasa única también tiene desventajas al considerar este factor.

3. SITUACION EN EUROPA

La prensa internacional señala con frecuencia la profundidad de la crisis por la que atraviesan la mayoría de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, identificando al desempleo como uno de los principales problemas sociales que el sistema económico debe resolver. La creación de nuevos puestos de trabajo se transforma, así, en el desafío al que cualesquier propuesta política necesariamente tiene que dar respuesta, lo cual obviamente implica revisar críticamente aquellos factores que pudieran estar entabando una política que privilegie el empleo, por sobre aquellas que protegen al desempleado.

Una breve visión respecto de la situación de Europa, nos indica que la protección

del desempleo se ha abordado mediante dos tipos de beneficios: los seguros de desempleo, que pueden ser obligatorios o voluntarios; y, los programas de asistencia del desempleo.

Los seguros de desempleo, obligatorios y/o voluntarios, persiguen apoyar financieramente al trabajador desempleado mediante un ingreso destinado a paliar sus necesidades básicas de alimentación y de salud, permitiéndole, al mismo tiempo, financiar la búsqueda de un nuevo empleo.

La asistencia, por otra parte, es un subsidio a los desempleados más necesitados, financiado por el Estado y que se concede cuando la persona no tiene acceso o ha expirado el régimen de seguro de desempleo.

Según el cuadro que se inserta en la página siguiente, en prácticamente todos los países de la Comunidad Económica Europea existe el seguro de desempleo y, complementariamente en algunos, programas de asistencia. El financiamiento de estos regímenes se basa en, por una parte, el Estado de cada país desempeña un rol activo, cubriendo los déficits que pueda tener el fondo, controlando, a su vez, el seguro de desempleo, recaudando los aportes y coordinando las oficinas de control de trabajo. Los recursos del fondo provienen, en la mayoría de los casos, de impuestos a los salarios o a la renta. Las contribuciones son aportadas por empleadores y trabajadores, variando la proporción de país en país.

El porcentaje del salario que se destina al fondo de seguro de desempleo fluctúa en torno al 3% para la mayoría de los países, siendo las cotizaciones de carácter obligatorias.

SISTEMAS EXISTENTES		
PAIS	SEGURO DESEMPLEO	ASISTENCIA DESEMPLEO
ALEMANIA	X	X
BELGICA	X	
DINAMARCA	X	
FRANCIA	X	
IRLANDA	X	X
ITALIA	X	X
LUXEMBURGO	X	
PAISES BAJOS	X	X
REINO UNIDO	X	X

No obstante lo anterior, y como se señaló uno de los grandes problema de Europa es el alto nivel y persistencia del desempleo. En el cuadro que se inserta a continuación se puede observar las cifras correspondientes a los países más importantes, destacándose el caso de Alemania cuyo porcentaje de desempleo alcanza al 9,8%; Japón es el caso más estable con 3,5%, superando el resto dicho guarismo hasta llegar a España que tiene un 20,8%, máximo porcentaje en la C.E.E.

TASA DE DESEMPLEO EN LA UNION EUROPEA

	MAYO 1997	ABRIL 1997
LUXEMBURGO	3,7	3,7
AUSTRIA	4,4	4,4
HOLANDA	N.D.	5,4
DINAMARCA	6,2	6,2
REINO UNIDO	6,9	7,0
PORTUGAL	7,2	7,3
BELGICA	9,6	9,6
ALEMANIA	9,8	9,6
IRLANDA	10,8	10,9
SUECIA	10,9	10,7
ITALIA	N.D.	12,4
FRANCIA	12,6	12,5
FINLANDIA	N.D.	15,9
ESPAA	20,8	20,9
GRECIA	N.D.	N.D.
TOTAL U.E.	10,8	10,8
JAPON	3,5	3,3
USA	4,8	4,9

Gary Becker - Premio Nobel de Economía - piensa que es posible reducir el desempleo en Europa si se disminuyera los impuestos, los subsidios estatales y las regulaciones y controles respecto del empleo, los salarios y la creación de nuevas empresas. Señala, por ejemplo, que en un país como Italia una persona que desee formar una empresa puede demorarse entre dos y tres años para contar con todos los permisos que se requiere. La propuesta del Premio Nobel es que a través de reformas estructurales es posible crear nuevos empleos y aumentar así los niveles de producción.

En cuanto al cambio tecnológico como causal de desempleo, Becker señala que no existe evidencia empírica que justifique tales temores, situación que podría verse ratificada por la

información relevante para el caso de Chile, en que la tecnología más bien explicaría aumentos importantes en la productividad de las empresas y en su capacidad de absorción de mano de obra.

4. PROYECTO DE LEY SOBRE PROTECCION AL TRABAJADOR CESANTE (PROTRAC)

Respecto del Proyecto de Protección al Trabajador Cesante (PROTRAC), es interesante destacar que el sistema que se prevé implementar se inscribe, de acuerdo con la declaración del propio proyecto de ley, en la perspectiva de fortalecer y perfeccionar los instrumentos de previsión social, proteger a los trabajadores en los procesos de movilidad laboral, asegurar una adecuada estabilidad en sus ingresos durante los períodos de búsqueda de empleo y otorgar otros beneficios, tales como acceso a la capacitación productiva y a la orientación laboral.

Algunas características interesantes de la propuesta del Ejecutivo son las que se refieren a:

4.1. Ahorro forzoso

La primera característica del PROTRAC es que se trata de un programa de ahorro forzoso al que deben acogerse todos los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo, lo cual, bajo la concepción de un régimen de seguridad social que pretenda otorgar protección al desempleado, le resta mérito a la iniciativa.

4.2. Afiliación

En el tema de la afiliación y a propósito de la gradualidad, el PROTRAC es obligatorio para todos aquellos trabajadores que se incorporen a la fuerza laboral por primera vez o que se cambien de empleo, de modo que el traspaso de todos los trabajadores al sistema será lento y con seguridad su evolución futura dependerá en forma importante de las tasas de despido que tenga cada empresa y de las personas que se vayan incorporando a la fuerza laboral por primera vez. Para los restantes trabajadores el sistema es voluntario, los cuales pueden negociar su incorporación con sus respectivos empleadores.

La gradualidad en la afiliación al sistema es relevante para las empresas, pues permite que la transición entre el sistema actualmente vigente y el nuevo, sea menos oneroso, puesto que el cambio implica sustituir conceptualmente el costo esperado de las indemnizaciones por años de servicio por un egreso permanente representado por la cotización que debe pagar el empleador.

4.3. Financiamiento

Señala el proyecto que de la cotización total del sistema, fijada en 4,4%, el trabajador aporta un 0,8% y el empleador un 3,6%. Lo que habría que observar a este respecto es, por un lado, lo atractivo de los beneficios que con la citada tasa se otorgan y, por otro, que para los

empleadores, cualesquiera sea el riesgo de desempleo de su sector, el costo del seguro será exactamente el mismo. Esta última situación tiene importancia, ya que hoy día el costo que representan las indemnizaciones por años de servicio es eventual y difiere según el sector de actividad económica en que esté ubicada la empresa. El empleador debe pagar, además, los recursos complementarios que resulten de la diferencia entre el monto total de la prestación calculada según la ley y el valor acumulado en la cuenta individual.

4.4. Administración

En cuanto a la gestión, la ley identifica a las Administradoras de Fondos de Pensiones como las entidades encargadas de administrar los fondos para desempleo, asignándoles la responsabilidad por la apertura de tantas cuentas como trabajadores se inscriban en el PROTRAC. Con ello se está recogiendo una recomendación surgido en la fase de diagnóstico, en el sentido de que resulta innecesario crear nuevas estructuras para cumplir una función que, de alguna forma, están realizando eficientemente operadores especializados en la gestión de fondos de terceros.

4.5. Beneficios

Tienen derecho a los beneficios establecidos en la ley aquellos trabajadores cuyo contrato termine por alguna causal ajena a él y que, a su vez, tengan una cuenta individual para cesantía con un mínimo de doce cotizaciones mensuales continuas o discontinuas. Este derecho permite al trabajador acceder a una prestación equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, con un tope de once.

La cuantía de la prestación se calcula en función de los fondos acumulados en la cuenta, los que están constituidos con los aportes del trabajador y empleador, más la rentabilidad que la AFP obtenga por la inversión de éstos.

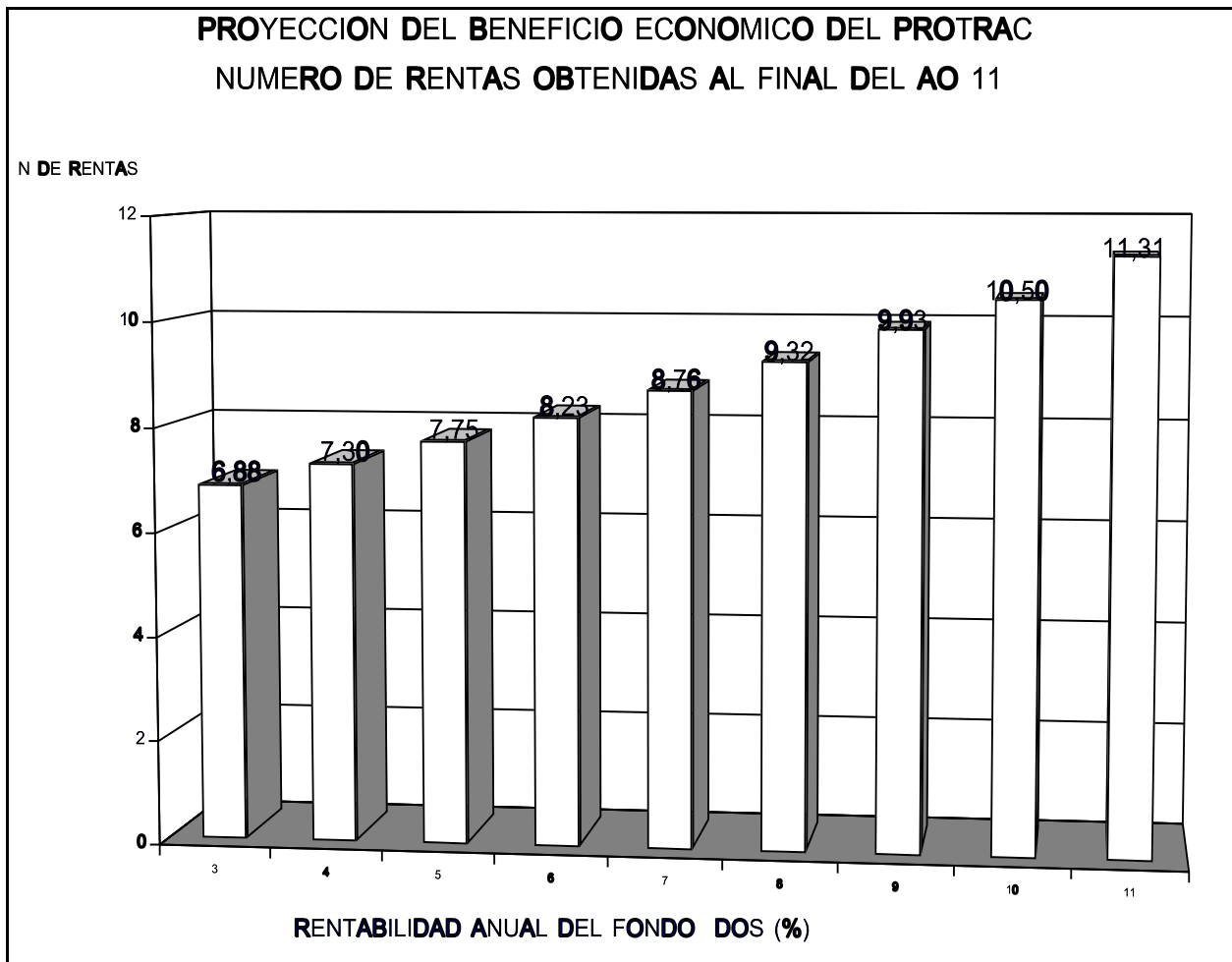
Al igual que en el régimen de pensiones, la rentabilidad es un factor decisivo en el nivel de los beneficios, como se aprecia en el cuadro que se inserta a continuación.

Otro beneficio a que tiene derecho el trabajador es que puede realizar giros sobre su cuenta, aún cuando no se encuentre cesante, reafirmando dicho mecanismo la característica de programa de ahorro forzoso que tiene el Protrac. El monto de los giros no puede ser inferior a 70% del ingreso mínimo para el primer giro; 65% para el segundo; 60% para el tercero; 55% para el cuarto y 50% para el quinto giro.

Por otro lado, el beneficio puede ser suspendido toda vez que el trabajador se reincorpore a la fuerza de trabajo y, en caso de jubilación o muerte, los fondos forman parte de la masa hereditaria.

En la propuesta de la Confederación de la Producción y del Comercio nunca se pensó en utilizar los fondos acumulados por el trabajador, sino que más bien se consideró justo incentivar la estabilidad y permanencia de estos por la vía de aplicar el ahorro a la cuenta individual al momento de acogerse a jubilación, con lo que existían incentivos para no ocupar los fondos. Un

mecanismo de esta naturaleza tiene aun más sentido si se considera que aproximadamente el 65 % de la fuerza laboral nunca se cambia de trabajo y, si lo hace, generalmente es para acceder a un puesto de mejor calidad.



4.6. Rol del Estado

El rol del Estado en el PROTRAC es subsidiario, puesto que, además de sus funciones contraloras, debe complementar la diferencia entre el beneficio que corresponde según la ley y el

monto que se obtenga por la aplicación de la cuenta individual, cuando se trate de trabajadores cuya acumulación sea insuficiente para acceder a los beneficios mínimos.

4.7. Modificaciones adicionales que plantea el proyecto.

Adicionalmente existe en trámite un proyecto de ley que modifica el sistema de capacitación y que está orientado a fomentar una política de entrenamiento para incorporarse a la fuerza de trabajo, la cual consiste en permitir a las empresas algunos mecanismos de capacitación y reconversión, incluyendo la alternativa de capacitar aún cuando la persona no esté contratada.

Por otro lado, en el mismo proyecto de ley del PROTRAC - y esto sí es interesante -, se introducen modificaciones al D.L. 3.500, las cuales son principalmente tres:

- * Se crea un segundo fondo con un mayor componente de instrumentos de renta fija, con lo que se pretende evitar las fluctuaciones que generan los instrumentos de renta variable y que inciden fuertemente en los fondos acumulados y, por ende, en las decisiones sobre acogerse o no a jubilación. Así, las AFP gestionarían dos fondos, uno con mayor nivel de riesgo respecto al otro cuya rentabilidad sería más estable. Los recursos para desempleo que se acumulen en las cuentas individuales deberán invertirse en el fondo número 2 que se constituiría esencialmente con instrumentos de renta fija.
- * La posibilidad de encargar la gestión del fondo de pensiones a terceros; y,
- * Se modifica el mecanismo de cálculo de la rentabilidad mínima, ampliando el período considerado a los últimos 3 años.

5. REFLEXION FINAL

El conjunto de antecedentes expuestos en esta presentación nos permite, a estas alturas, plantear algunas interrogantes sobre aspectos centrales de los sistemas de protección del desempleo. Por una parte, debiera estar claro que en una economía abierta y competitiva, la implementación de una política orientada a lograr mayor desarrollo del recurso humano, tendría que otorgar una importancia fundamental al funcionamiento del mercado del trabajo, de manera que, en el óptimo, quienes deseen trabajar lo hagan libremente según sus propias potencialidades. Por su parte, la existencia de sistemas de protección a los desempleados que incluyen prestaciones económicas en la forma de "salarios de reserva", para el periodo de búsqueda de un nuevo empleo, representan, en muchas sociedades, conquistas sociales destinadas a proteger a los trabajadores frente a la contingencia de la cesantía, especialmente en periodos de ajuste económico.

Sin embargo, resulta evidente que estos sistemas de protección requieren de un financiamiento, sustentado generalmente en cotizaciones previsionales determinadas en función de la nomina de salarios, lo cual determina invariablemente un encarecimiento de la mano de obra en función de cuán generosos sean los beneficios que otorgue el sistema. La evidencia empírica demuestra que mientras más atractivos sean los beneficios, mayor propensión a mantenerse inactivo y menor el interés por la búsqueda de un nuevo empleo. Así, la elaboración de un modelo que concilie los intereses de los diferentes actores, conlleva un proceso de arbitraje en el que principalmente debe participar el Estado y los empresarios, como los más interesados en el problema. La participación de los trabajadores, en su condición de principales afectados por el fenómeno, resultará tanto más importante si el sistema que se pretende implementar afecta derechos adquiridos por éstos y si, además, deben renunciar a parte de su salario para financiar las prestaciones.

Planteadas así las cosas y para la realidad de nuestro país, cabría preguntarse si, por lo poco significativo que resultaría una medida de esta naturaleza, no resultaría más eficiente mejorar el actual sistema de Subsidio de Cesantía, lo cual permitiría focalizar el esfuerzo de la comunidad sólo en aquella proporción de la población con menor nivel de adiestramiento y que está más expuesta a la contingencia del desempleo. Si se adoptara una medida en tal sentido, un simple ejercicio nos permite precisar que fijando el valor del Subsidio en un 80% del salario mínimo para los primeros dos meses de cesantía, 60% para los dos meses siguientes y 50% para los últimos dos, el efecto final fluctuaría entre 0,2% y 0,85% de las remuneraciones, según distintos niveles de desempleo. Si a las prestaciones económicas se agrega capacitación para la reinserción laboral, un sistema de información para la búsqueda de empleo, apoyo psicológico y social y prestaciones de salud, sea a través de Fonasa o del respectivo sistema privado de salud, estaríamos en presencia de un modelo en que la preocupación fundamental del Estado estaría centrada en mantener los equilibrios macroeconómicos necesarios para maximizar la utilización de los recursos, en generar los incentivos tributarios que promuevan el pleno empleo y en fiscalizar el correcto funcionamiento del sistema.

Del mismo modo, en la forma en que está concebido el PROTRAC, uno debiera preguntarse si la tasa de 4,4% no resulta onerosa para las empresas por el sólo hecho de cambiar un costo eventual, como es el de las indemnizaciones por años de servicio, por otro beneficio a todo evento como es el sistema de ahorro propuesto en el proyecto. No se debe olvidar que el establecimiento de una tasa de esta magnitud implica restar capital de trabajo a las empresas, lo cual tiene indudables efectos en sus correspondientes tasas de retorno.

Como reflexión final, creo que nuestro país está hoy día ubicado en un escenario altamente favorable para evaluar la alternativa socialmente más eficaz para abordar el tema de la protección del desempleo, teniendo, a diferencia de muchos países de la región, tasas de cesantía razonables, niveles de inversión atractivos y sustentables en el tiempo y un ambiente de estabilidad que favorece las decisiones de las empresas. Lo central, entonces, es definir serenamente un instrumento que perfeccione el funcionamiento del mercado del trabajo y amplíe las posibilidades para mejorar y expandir las actividades de las empresas, con lo cual se estará favoreciendo a las personas que conforman la fuerza de trabajo o a las que en el futuro se

integren a ella.

Les agradezco muy sinceramente vuestra atención.