

NUEVAS ACTIVIDADES PARA LAS AFP: SEGUROS DE CESANTÍA

JOSEPH RAMOS ¹

- 1 Joseph Ramos tiene estudios de Doctorado en Economía (1968) en la Universidad de Columbia, EE.UU. Actualmente es Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Se desempeñó como Decano de dicha Facultad entre los años 2002 y 2006. Anteriormente asesoró a gobiernos de América Latina en materias de empleo, ingresos y desarrollo para la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 10 años) y para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 17 años). También fue Asesor económico principal del Ministro de Trabajo de Chile en entre 1990 y 1991. Se desempeñó como Presidente (el primero) de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía en Chile entre 2002 y 2006. Es autor de 6 libros y de más de 60 artículos en revistas especializadas.*

El uso de cuentas individuales de capitalización para reemplazar o complementar los sistemas tradicionales de pensiones ha ido creciendo en el mundo. Ese éxito hace natural considerar si ese mismo mecanismo no puede ser conveniente para otras necesidades sociales. Por cierto, si lo fuera, ello produciría una sinergia natural con las cuentas individuales del sistema de pensiones, con adicionales beneficios tanto para los asegurados como para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En este artículo quiero considerar la conveniencia de ocupar cuentas individuales para servir como un seguro de cesantía. La primera sección examina la razón por la cual se hace necesario un seguro de cesantía y por qué los seguros tradicionales pueden ser deficientes en proveerlo. La segunda examina las ventajas que pueden tener las cuentas individuales de capitalización (CIC) respecto a los seguros tradicionales de cesantía, incluyendo en esto las ventajas relativas de las CIC a solas o cuando se combinan con acceso a crédito y/o a fondos solidarios de cesantía. La tercera sección presenta un caso concreto, el de Chile, con 8 años de funcionamiento, sistema donde las CIC son un complemento al sistema de indemnización por despido, y donde las CIC se combinan con un fondo solidario (FS). La cuarta sección considera algunas extensiones posibles, donde se combinan las CIC con créditos, usando los fondos de pensiones como garantía (análogo a lo propuesto por Stiglitz y Yun (2002), y una segunda donde se transforman las indemnizaciones a cuentas individuales (como en Austria, Brasil y Colombia). La última sección concluye con algunas consideraciones de la economía política de tales reformas.

I. La conveniencia de un seguro de cesantía

a. ¿Por qué un seguro?

Son varias las razones por las que se amerita un seguro de desempleo. Primero, aun en una coyuntura económica normal sin crisis de desempleo masivo, un porcentaje importante de la fuerza de trabajo afronta el riesgo no despreciable de estar sin ingreso durante un período posiblemente prolongado debido a la destrucción creativa que caracteriza la economía moderna. En efecto, cada año un porcentaje importante de empleos son destruidos y un porcentaje similar creados como parte del proceso de

reassignación de empleos desde empresas y usos menos productivos a empresas y usos más productivos. Por ello, entre entradas al mercado laboral, cambios voluntarios de trabajo, contratos por obra o plazo fijo y despidos, se estima que a lo largo de su vida profesional el trabajador promedio cambia de empleo una vez cada 4 años². De durar tal período de búsqueda entre 2 y 3 meses, ello de por sí resultaría en una tasa de desempleo “friccional” del orden de 4,2% a 6,3% al año³. La gravedad de este problema radica en que no toda búsqueda dura lo previsto; algunas búsquedas pueden ser inesperadamente largas, lo que haría especialmente costoso el proceso. Por otra parte, la búsqueda óptima implica poder rechazar algunas ofertas, y no tener que aceptar el primer empleo que se encuentra. La falta de ingreso puede entonces impedir tal búsqueda eficiente. Un seguro de desempleo vendría a satisfacer esta necesidad de suavizar el consumo frente a una búsqueda de trabajo inesperadamente prolongada.

Segundo, la gravedad del desempleo se agudiza exponencialmente en crisis económicas con desempleo masivo y generalizado, cuando la gran mayoría de empresas está despidiendo y pocas están contratando. Según su gravedad éstas pueden ser recesiones, como la recién crisis internacional de 2009, cuando el PIB de América Latina cayó del orden del 1,5% y el desempleo alcanzó el 10%, o depresiones, como la de la crisis de la deuda externa de 1982/83, cuando el PIB de algunos países de la región cayó más de 10% y el desempleo se dobló. El trabajador promedio está indefenso frente a tales crisis, por lo que se convierte en una verdadera catástrofe quedar cesante.

Tercero, inclusive los trabajadores por obra (por ejemplo, en la construcción) o plazo fijo tienen problemas. Es cierto que el trabajador que opta por estos empleos sabe que no tiene un ingreso estable y que ha de buscar trabajo cada cierto tiempo, por lo que debe ahorrar parte de su ingreso para cubrir este período de búsqueda. Desafortunadamente, la duración de esa búsqueda no es fácilmente predecible.

Además, no todos los trabajadores son tan previsores; muchos son miopes. Más aún, aunque no hubiera miopía, el ahorro personal sirve para defender al trabajador frente a situaciones previsibles o de riesgo acotado. Mas, la cesantía no es un asunto claramente previsible o acotado. En efecto, si caídas en la demanda de trabajo en una empresa de, por ejemplo, un 10%, sólo redujeran las horas de trabajo, el ahorro individual sería un mecanismo socialmente eficaz. Sin embargo, tal solución es altamente insuficiente

- 2 Según ENCLA (2009), en el año 2008 fueron celebrados y finiquitados aproximadamente un 25% de todos los trabajadores con contrato indefinido en la empresa en Chile. Por tanto, ello significa que, en promedio, cada trabajador cambia de trabajo una vez cada 4 años.
- 3 En efecto, si un cuarto de la fuerza de trabajo está buscando trabajo cada año y si su búsqueda dura 2-3 meses, entonces entre un 4,2% ($1/4$ multiplicado por $2/12$ de año) y un 6,3% ($1/4$ multiplicado por $3/12$ de año) de la misma estaría cesante en cualquier momento dado. Ver Cowan y Micco (2009) para una discusión de la importancia de la rotación en el mercado laboral.

si, como suele ocurrir, la caída en la demanda de trabajo se concentra en unos pocos individuos de manera aleatoria, aumentando la cesantía en un 10% o más, y no afectando a los demás. No hay ahorro razonable que pueda proteger ante esta última contingencia.

Esto es tanto o más así frente a un desempleo masivo o contingencia catastrófica⁴, cuando una protección individual, por medio de suficiente ahorro previo, es virtualmente imposible. Por otra parte, aun en situaciones de desempleo “normal”, el período de búsqueda no es completamente previsible y tiene una importante varianza. Por lo tanto, el ahorro individual no es una protección eficiente para enfrentar el riesgo de desempleo. Los seguros de desempleo permiten diversificar ese riesgo entre todos los potencialmente afectados, lo que suaviza el consumo y mejora el bienestar de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, no existe un mercado de capitales perfecto en el que el trabajador cesante pueda tomar prestado para suavizar su consumo en períodos de cesantía. Al contrario, en estos momentos, cuando más lo necesita, nadie le quiere prestar. Por ello, frente a riesgos relativamente aleatorios como la cesantía, es mucho más eficiente socializar tales riesgos por medio de un seguro de cesantía.

Por todas estas razones se han creado seguros de cesantía en el mundo, no solo para brindarle al trabajador un ingreso suficiente para reducir sustancialmente la variabilidad en su consumo familiar durante su cesantía, sino también para permitir que no tenga que tomar el primer trabajo que se le presente, por malo que sea, pudiendo alargar la búsqueda hasta encontrar un empleo más idóneo y mejor remunerado. Bien diseñado, pues, el seguro de desempleo claramente mejora el bienestar social.

b) ¿Por qué no un seguro privado? ¿por qué obligatorio?

De ser tan conveniente un seguro de desempleo, ¿por qué no se genera un mercado privado para ello, como se hace, por ejemplo, para el seguro contra accidentes de autos? El problema es que un seguro privado de desempleo tendría que lidiar con lo que se denomina selección adversa. Como el riesgo de desempleo no es completamente aleatorio, sino que afecta a algunos empleos y a algunas personas más que otras, tenderían a querer asegurarse los individuos que tuvieran mayor riesgo. Como las

4 Gran parte del problema de desempleo masivo desaparecería si, en circunstancias recesivas, donde las empresas enfrentan reducciones en sus ventas, el gobierno las indujera a reducir horas a lugar de despedir personal. En efecto, sería socialmente preferible que frente a una caída generalizada en las ventas y producción de, digamos, un 5%, todos trabajaran un 5% menos de horas a que el desempleo subiera en 5 puntos porcentuales. Para una propuesta en este sentido ver Bravo, Larrañaga y Ramos (2003).

aseguradoras anticiparían esto, cobrarían una prima elevada, lo que desalentaría aún más a todos, menos a los más riesgosos, con lo que el mercado se iría estrechando hasta posiblemente desaparecer.

La solución al problema de selección adversa es hacer obligatorio el seguro para todos los trabajadores, con lo que se aseguran tanto los que tienen un menor riesgo como aquellos con uno mayor. De ahí que el seguro de cesantía en el mundo es, donde existe, un seguro que la autoridad ha hecho obligatorio a toda la población laboral.

Finalmente, un problema adicional para un seguro privado es que, particularmente en caso de crisis, el riesgo de desempleo no es independiente de un trabajador a otro. Los seguros privados son altamente vulnerables a este tipo de riesgo sistémico, donde los riesgos están relacionados, como durante un período de desempleo masivo. Más aún, los activos que respaldan tales seguros típicamente pierden valor en esos momentos de mayor necesidad, por lo que el seguro se hace insolvente, a menos que el Estado se comprometa a cubrir sus eventuales déficits. De ahí que típicamente este seguro es estatal, ya que el Estado es la única entidad que puede cubrir riesgos sistémicos.

II. Los seguros tradicionales y las ventajas relativas de cuentas individuales para enfrentar la cesantía

Por todos los motivos anteriores, se han ido creando seguros de cesantía, sobre todo en los países desarrollados. Si bien las características de éstos varían de país en país, el seguro tradicional esencialmente paga un subsidio al incurrir en el siniestro de cesantía, subsidio que es independiente de cualquier cotización que pudiera haber realizado el trabajador o su empleador. En ese sentido es un seguro “puro”. Para no desincentivar del todo la búsqueda de trabajo, el subsidio no es indefinido, sino tiene un límite en el tiempo, variando de 6 meses (USA) hasta 2 años y más en algunos países europeos. Y por lo mismo, el subsidio es inferior al salario efectivo que ganaba el trabajador, las “tasas de reemplazo” típicamente siendo de 50%-80%. Pese a estos dos resguardos, el subsidio tiene fuertes desincentivos a la búsqueda de trabajo. Por un lado, al elevar el salario de reserva del trabajador induce a rechazar trabajos; por otro, prolonga la duración de la cesantía hasta que el subsidio termine o su monto se haga poco significativo. Por lo mismo, implica un costo elevado, sólo solventable por países ricos. De hecho, como muestra el Cuadro 1, el gasto en seguros de cesantía, capacitación de cesantes y programas especiales de creación de empleo puede ascender hasta casi 5% del PIB al año.

Precisamente para superar este problema de elevado costo así como desincentivos a la búsqueda de trabajo es que surge la idea de ocupar cuentas individuales de capitalización (CIC) como mecanismo, parcial o completo, de suministrar un seguro de cesantía. En efecto, las CIC tienen dos grandes ventajas respecto al seguro tradicional. Primero, como

son una especie de ahorro forzoso, hacen que el propio trabajador (o indirectamente, por medio de su empleador) financie buena parte o todo el costo de un desempleo “normal”. Segundo, en la medida que el propio trabajador internaliza el costo de su desempleo, - en el caso de las cuentas individuales a solas, virtualmente desaparecen los incentivos “perversos” de no tomar un trabajo o de prolongar indebidamente la búsqueda de trabajo para cobrar el subsidio. En efecto, estos fondos son suyos caiga o no en desempleo.

Hay tres versiones de CIC que conviene distinguir para fines de un seguro de cesantía. La primera es cuentas individuales y nada más. Si el desempleo fuera parejo para todos – digamos 6%, este sería el instrumento óptimo, pues cada trabajador sabría que estaría sin trabajo el 6% de su vida profesional. Por consiguiente habría que ahorrar en su cuenta individual el equivalente a 6% o menos de su salario según deseara una tasa de reemplazo de 100% o algo menos. En efecto, cada uno financiaría su desempleo con un ahorro forzoso (directo o por intermedio del empleador). Como el propio trabajador internaliza el costo de su desempleo, no habría desincentivos de ninguna naturaleza. El problema es que el desempleo ni su duración son parejos entre las personas. Por ende, algunos pueden estar cesantes 10% o más de su vida profesional, mientras que otros tendrán la suerte de no padecer en absoluto de cesantía. Los últimos tendrán excedentes en sus cuentas individuales, lo cuál no es problema, puesto que ese dinero, con intereses, será de ellos al jubilar. Sin embargo, para los primeros, las cuentas individuales de capitalización serán insuficientes para cubrir adecuadamente su cesantía a la tasa de reemplazo deseada.

Esto da pie a la segunda versión de cuentas individuales, la de CIC junto a acceso a crédito (Cortázar (1993) y Feldstein y Altman (1998)). Para suplir la insuficiencia en las cuentas individuales del primer grupo de trabajadores (ya que los mercados de capital son imperfectos y no se les va a prestar a personas sin trabajo), una vez agotado los fondos en sus cuentas, se les extiende un crédito para cubrir adecuadamente su cesantía. Se les cobra el crédito por medio de una cotización mayor una vez que se vuelvan a ocupar⁵, con lo que en teoría el trabajador internaliza (casi) totalmente el costo de su cesantía y no hay desincentivos. Con todo, éste no es un seguro, pues el que aleatoriamente sufre de un alto desempleo en su vida profesional debe él financiar su desempleo totalmente.

La tercera versión, usada en Chile como veremos adelante, es de cuentas individuales combinadas con un fondo solidario que cubre el siniestro de padecer de más cesantía

5 *Esto es así en la versión propuesta por Cortázar. En la versión de Feldstein y Altman (1998), el crédito es del gobierno y se repaga de la cuenta individual, pero si al final de la vida de trabajo del trabajador queda un déficit, es condonado. Esto es más beneficioso para el trabajador pero debilita los incentivos de búsqueda.*

que el promedio. En efecto, la idea es que todos deben cubrir con sus CIC un desempleo normal mientras que el fondo solidario protege contra el siniestro de padecer de más desempleo que lo normal. De ahí que el fondo solidario es lo que asegura contra el siniestro de padecer de más desempleo que lo normal. Si bien esta versión tiene la virtud de proteger más a los que aleatoriamente sufren un mayor desempleo, el contar con este seguro de algún modo desincentiva la búsqueda de trabajo mientras se esté girando del fondo solidario. Hay pues una disyuntiva: mientras más generoso la protección (el componente solidario) mayor el desincentivo a la búsqueda. Nada es perfecto en este mundo.

Por cierto, cualquiera de las tres versiones es interesante como una nueva actividad para las AFP, tanto por los volúmenes de negocio que significan como por las sinergias positivas entre cuentas individuales para la cesantía y cuentas individuales para la jubilación. En efecto, si las cuentas individuales pretendieran cubrir un desempleo normal de 6% con una tasa de reemplazo de 50%, ello significaría una cotización anual (entre empleador y trabajador) de 3% del salario del trabajador (ó 1 1/2-2% del PIB)⁶. Ello compara con una cotización típica del orden de 10% para las pensiones. Por cierto, las cifras no son perfectamente comparables, puesto que las cuentas de los fondos de pensión se mantienen por un plazo largo, mientras que las cuentas para cesantía tienen un plazo más corto de duración⁷.

En cuanto a posibles sinergias, no cabe duda que las AFP pueden proveer el servicio de mantener cuentas individuales de cotización individual para la cesantía en forma relativamente fácil, dado su experiencia en generar cuentas individuales para jubilación. Asimismo, sus locales facilitan una atención ahora aún más amplia para sus clientes. Por último, sus estrategias de inversión se asemejan bastante a las de los fondos menos riesgosos de la cartera de inversión para la jubilación. Al complementarse tan bien con su labor de administrar los fondos de jubilación, la provisión de estos nuevos servicios reduce significativamente sus costos unitarios de operación. Estos ahorros son aún más significativos si los fondos de cesantía terminan licitándose a un consorcio de las AFP, como resultó ser el caso en Chile.

III. El caso de Chile⁸

El seguro de cesantía chileno de 2002 es un doble híbrido. Por un lado, combina un

6 *De hecho, se estima que en régimen los fondos administrados por la AFC en Chile alcanzarán cerca de 2,5% del PIB.*

7 *No obstante, si el ingreso de la AFP es en función de las cotizaciones y no los fondos administrados, la diferencia en duración de los fondos no afectaría los ingresos de la AFP.*

8 *Para una descripción acabada del seguro de cesantía chileno, al menos hasta antes de su reforma en 2009, ver Acevedo, Eskenazi y Pagés (2006).*

componente de ahorro forzoso en cuentas individuales con un componente de seguro por medio de un fondo “solidario”. Este segundo componente es el verdadero seguro, pues el beneficiario recibe este subsidio si cae en la cesantía, independientemente de su aporte al fondo. Por otro lado, se diseñó para ser combinado con la existente indemnización de un mes por año en caso de despido, de tal modo que entre las dos dieran una protección adecuada al cesante.

Pretende dar una protección adecuada al trabajador cesante, pero minimizando los desincentivos y “filtraciones” hacia grupos considerados menos prioritarios, tan característico de los seguros en Europa y EE.UU. En efecto, entre otros problemas, los programas de los países desarrollados tienden a beneficiar a muchas personas no tan necesitadas (trabajadores temporales o por obra); a inducir colusión entre empleadores y trabajadores a expensas de fondos comunes y recursos fiscales; a desalentar la búsqueda de empleo en aras de seguir recibiendo el subsidio. En consecuencia, los programas resultan exorbitantemente caros para países en vías de desarrollo como Chile. El seguro de desempleo chileno innovó al eliminar gran parte de estos abusos y filtraciones, ideando un programa más acorde con las capacidades de financiamiento de una economía en vías de desarrollo como la chilena. De hecho, todas las innovaciones tendientes a evitar abusos y “filtraciones” de los beneficios a grupos no prioritarios resultaron tan exitosas que la primera reforma del seguro, llevada a cabo en el año 2009, fue motivada por la constatación de que la ley original del 2002 había pecado de tacaña.

El nuevo seguro es obligatorio para todos los trabajadores asalariados del sector privado contratados a partir de octubre 2002, excepto el servicio doméstico y los familiares no remunerados, y tiene carácter voluntario para aquellos que ya estaban ocupados. Se excluyeron a los trabajadores por cuenta propia por considerar que pretender asegurarlos se prestaría a abusos. En efecto, es virtualmente imposible identificar cuando un trabajador por cuenta propia está cesante o cuando ha recuperado su trabajo, ni podrá distinguirse entre un trabajador a cuenta propia verdaderamente cesante y un inactivo que se declara un cuenta propia cesante para cobrar el seguro. Por razones similares a estas, se descartó asegurar a los trabajadores familiares no remunerados, pues se prestarían a abusos por ser virtualmente indistinguibles de los inactivos.

El grupo prioritario del nuevo seguro son los asalariados con contrato “indefinido”, pues se consideraba que los trabajadores temporeros o por obra (como la construcción) o por plazo fijo lo son, en su mayoría por libre opción. De ahí que el desempleo que experimentan es en alguna medida previsible y, por ende, “voluntario”, por lo que no ameritarían una protección significativa adicional.

En el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido la cuenta individual se nutre de una contribución mensual de su empleador del 1,6% de su renta imponible y

otra del 0,6% del propio trabajador⁹. El Fondo Solidario se financia con una contribución mensual del empleador del 0,8% de la renta imponible más un aporte estatal mínimo (de apenas US\$ 13 millones al año en régimen). En el caso de los trabajadores por obra o plazo fijo la cotización es exclusivamente del empleador (equivalente a un 3% del salario); 2,8% va a la cuenta individual, 0,2% al Fondo Solidario¹⁰.

Para acceder a la cuenta individual se requiere haber cotizado un mínimo de 6 meses. El retiro de los fondos acumulados en la cuenta individual es a “todo evento”, sea por razones voluntarias o por despido. De esta manera, ayuda tanto al trabajador que se retira voluntariamente para buscar un mejor trabajo como al que pierde su trabajo.

Se contemplan beneficios tanto para el trabajador con contrato indefinido que fue despedido como para el trabajador que queda sin trabajo porque terminó la obra o el plazo por el que fue contratado. Sin embargo, los beneficios para los trabajadores por obra o a plazo fijo son menores a los del trabajador indefinido despedido, ya que se consideró que los primeros saben desde el primer día que su trabajo es transitorio, por lo que ameritan poca protección al ser el término de su trabajo esperado. En cambio, el trabajador con contrato indefinido se incorpora a un trabajo con la perspectiva de permanecer en el mismo durante un largo tiempo, por lo que su despido es un suceso inesperado, que requeriría mayor protección.

Concretamente, en caso de quedar sin trabajo ambos tipos de trabajadores pueden acceder a sus cuentas individuales. El trabajador por obra o plazo fijo accede a todo el ahorro de su cuenta de inmediato, ya que se supone que probablemente lleva menos de un año trabajando. En cambio, el trabajador con contrato indefinido no puede retirar todos sus fondos de inmediato (a no ser que lleve poco tiempo trabajando, concretamente menos de año y medio), sino que debe hacerlo gradualmente. El número posible de retiros aumenta con el número de años de contribución, según una tabla preestablecida.

Sólo puede acceder al Fondo Solidario el trabajador despedido, con al menos 12 cotizaciones continuas en los últimos 24 meses y 3 continuas con su último empleador. Éste recibe los fondos acumulados en su cuenta individual y, de ser éstos insuficientes, recursos del Fondo Solidario (FS). En el caso de un trabajador indefinido en el primer mes se puede recibir del FS hasta el 50% del sueldo bruto promedio de las 12 últimas

9 *No hay necesidad de cotizar para esa parte del salario sobre US\$ 2.400 al mes (aprox.), ya que se consideraba que personas de estos ingresos se protegerían con ahorros propios.*

10 *Si bien la cotización del empleador para el trabajador por obra o plazo fijo (3%) es superior a la del trabajador indefinido (2,4%), no necesariamente significa un costo efectivo mayor por el empleador, ya que se suponía que, por renovarse estos contratos frecuentemente, el nuevo contrato podría absorber el mayor costo por medio de un menor salario líquido.*

cotizaciones, un 45% para el segundo mes de cesantía; un 40% el tercero; un 35% para el cuarto; y un 30% para el quinto mes de cesantía, con un monto mínimo y máximo mensual del subsidio del orden de US\$ 175 y US\$380 respectivamente para el primer mes, y decreciente en el tiempo según los porcentajes indicados¹¹. En el caso de un trabajador por plazo fijo u obra este sólo puede hacer dos giros del FS, de 35% y 30% con un monto mínimo y máximo.

El nuevo seguro también innova al distinguir entre una situación de desempleo “normal” y una “catastrófica”, dando mayor protección en estas últimas, las crisis económicas. En efecto, aumentan los giros en períodos de cesantía inusualmente alta¹²: en caso de los con contrato indefinido, se pueden pagar un sexto y séptimo giro por un 25% y un 20%, respectivamente, del salario bruto mensual. Para los contratados por plazo fijo u obra, se establece un tercer y cuarto giro en “crisis” por un 30% del salario bruto mensual.

El Cuadro 2 muestra los beneficios que tendría un trabajador despedido con contrato indefinido según su antigüedad en la empresa y su ingreso. Ahí se ve que el beneficio medio durante los 5 meses a los que pudiera tener derecho un trabajador es un porcentaje mayor del sueldo mientras más bajo es su ingreso: va de un 23% del salario líquido¹³ para un trabajador que gana 5 ingresos mínimos a un 51% para el que gana un ingreso mínimo. Está clara, pues, la intención redistributiva de la ley, al proteger más al trabajador más vulnerable por disponer de un menor ingreso.

No obstante, el beneficio total para un asalariado con contrato indefinido que es despedido es mayor a esto. Hay que agregarle la actual indemnización de un mes de sueldo por año de servicio en caso de despido, ya que el nuevo seguro por sí sólo sería muy insuficiente para suavizar adecuadamente el consumo de la familia de un trabajador cesante. Por ello, el seguro pretende, junto a la indemnización, cumplir esa función. De ahí que la protección total (seguro más indemnización) que tiene un trabajador indefinido despedido que gana un salario mínimo va de tener un ingreso mensual equivalente al 71% de su salario líquido por los 5 meses que pudiera durar su cesantía (si tiene un año de antigüedad), a un 91% si tiene 2 años de antigüedad y supera el 111% con 3 o más años de antigüedad.

11 Estos máximos habría que compararlos con el salario mediano de la fuerza de trabajo chilena, que es del orden de US\$ 600 al mes.

12 Cuando la tasa nacional de desempleo excede en 1% el promedio de los últimos 4 años.

13 Se considera el porcentaje del salario líquido, pues a fin de cuentas es lo que más le interesa al trabajador para suavizar su consumo. De ahí que el 50% del salario bruto equivale a aproximadamente un 62,5% del salario líquido. Por eso mismo, por ejemplo (ver penúltima fila de la 1ª columna del Cuadro 1), la indemnización de un mes por año en caso de despido cubre el 25% del salario líquido de 5 meses. Es así ya que la indemnización de un mes de sueldo bruto es igual a 1,25 meses de sueldo líquido. Esta indemnización, “estirada” durante 5 meses de duración supuesta de la cesantía equivale a recibir un 25% del sueldo líquido mensual.

El Cuadro 2 también permite apreciar la diferencia que significa el seguro total (beneficio más indemnización como porcentaje del salario) con la situación anterior al seguro, cuando sólo se disponía de la indemnización por despido. Por ejemplo, un trabajador que gana un salario mínimo y tiene 1 año de antigüedad sube su protección total de un 25% del salario líquido durante 5 meses sin el seguro a un 71% con el seguro. De la misma manera, el trabajador con un salario mínimo y 2 años de antigüedad pasa de una protección total igual al 50% de su salario líquido sin el seguro durante 5 meses a un 91% con el seguro. Sin embargo, es de notar que en la medida que sube el salario, va disminuyendo el porcentaje en que el seguro eleva la protección del trabajador respecto a la simple indemnización.

No accederán, por tanto, al Fondo Solidario los trabajadores que llevan un buen número de años trabajando en su empresa (del orden de 5 y más) ni los de ingresos elevados, pues los fondos acumulados en sus cuentas individuales tenderán a cubrir lo mínimo necesario contemplado en la ley. En efecto, el Fondo Solidario está diseñado para suplir los fondos de las cuentas individuales para el trabajador que queda cesante, sobre todo en los primeros años de un empleo cuando la indemnización es modesta y el trabajador está más desprotegido. De hecho, como muestra el Cuadro 1, el beneficio del Fondo Solidario de Cesantía como porcentaje del salario líquido es máximo (44% del salario) para el trabajador que gana un salario mínimo y con sólo 1 año de antigüedad; y disminuye conforme sube el ingreso y mayor sea la antigüedad en la empresa. Así, el mismo Cuadro muestra cómo el beneficio desciende a apenas un 1% para un trabajador que gana 5 ingresos mínimos y tiene 3 años de antigüedad en la empresa.

Existe además una serie de requisitos a cumplir para poder acceder a los recursos del Fondo Solidario: mostrar un finiquito de su empleador, estar inscrito en una Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), visitarla mensualmente mientras cobre beneficios del FS y no haber rechazado ningún trabajo que pague un 50% o más de su salario anterior.

Finalmente, en lo que se refiere a los beneficios, el seguro también innovó al entregar los recursos de la cuenta individual, pero no del FS, al trabajador que queda sin trabajo por retiro voluntario. Éste equivale a aproximadamente una semana y media de sueldo líquido por año de cotización. De esta manera se fomenta la movilidad laboral.

Hay una serie de medidas adicionales novedosas en lo que se refiere al diseño del seguro de desempleo. Primero, para evitar elevar en forma excesiva los costos del seguro para la empresa, los empleadores pueden deducir de la indemnización que tendrán que pagar en caso de despido las contribuciones hechas a la cuenta individual (1,6% del salario). Como la indemnización de un mes por año equivale a un 8,3% del salario bruto, ello significa que la indemnización se reduce en aproximadamente un 20%.

Segundo, para preservar la viabilidad financiera del Fondo Solidario y asegurar subsidios para todos los potenciales beneficiarios, la ley considera ajustes hacia abajo en los pagos del Fondo Solidario si una crisis fuera tan severa que los pagos totales del fondo en un mes excedieran el 20% de los fondos acumulados.

Tercero, el seguro es administrado por el sector privado. Para abaratar costos se limitó a una sola empresa - llamada Administradora del Fondo de Cesantía (AFC) - por medio de una licitación que le otorgó la administración del seguro por un plazo de 10 años.

De este modo el costo asociado a la administración del sistema (cobro de cotizaciones, mantención de cuentas, inversión de los fondos, verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios, pago de los mismos y cobro de deudores) ha resultado ser relativamente bajo, al ser establecido por la licitación en un 0,6% anual de los fondos acumulados. Al ser la administración un monopolio, está sujeta a la fijación de normas y regulación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). Si bien en sus inicios se limitó las inversiones del fondo a instrumentos de renta fija, pues se creía que los recursos se girarían con rapidez, posteriormente se permitió que parte de la cartera se invirtiera en instrumentos de renta variable para elevar su rentabilidad, pues la autoridad reconoció que un porcentaje importante de trabajadores (tal vez el 50%) permanece por más de 4 años en su empresa, por lo que los fondos no tendrían que ser tan líquidos.

Cuarto, se consideraba que para velar por el cumplimiento de la letra de la ley estaba la SAFP y los demás organismos fiscalizadores del Estado. Faltaba un organismo independiente para velar por el buen funcionamiento del mismo según la intención y espíritu de la ley. Para esto se innovó al crear la Comisión de Usuarios, un organismo independiente, compuesto de los usuarios – representantes sindicales y patronales, y presidido por un académico. Para cumplir su misión tiene el derecho a exigir información de la AFC así como de los organismos estatales pertinentes (los referidos a la seguridad social, capacitación e intermediación entre otros) y así cumplir su obligación de presentar anualmente un informe no vinculante, con carácter descriptivo (sobre el funcionamiento del sistema) así como propositivo, sugiriendo mejoras al seguro de desempleo.

El nuevo seguro, por tanto, elevó la protección al trabajador despedido, sobre todo para aquel con pocos años en la empresa y de ingresos bajos o medios. Innovó también al introducir beneficios, aunque modestos, para trabajadores que quedan sin trabajo al terminar la obra o por cumplirse el plazo por el cual fueron contratados, así como para los retiros voluntarios, lo que debería facilitar una mayor movilidad laboral.

En cualquier caso, sus principales innovaciones radicarón en su diseño, que minimiza tanto la filtración de recursos hacia grupos menos prioritarios como los incentivos perversos a prolongar el desempleo para cobrar el seguro, fenómenos que han

encarecido los sistemas de seguro de desempleo en los países desarrollados. Y las primeras evaluaciones avalan estas conclusiones. Ver Reyes, Van Ours y Vodopivec (2010).

Frente a la disyuntiva de ser generosos con los beneficios o de minimizar filtraciones, claramente se privilegió la última. Primero, se minimizó la posible colusión entre empleadores y trabajadores en pactar finiquitos ficticios a expensas del Estado, haciendo que el seguro fuera financiado casi exclusivamente por los dos primeros. Segundo, el grueso de sus beneficios proviene de cuentas individuales, financiadas por ambas partes, supliéndose sólo una vez agotadas éstas, en caso de despido, por recursos de un fondo común, financiado en su mayor parte por un aporte patronal. Con ello, se desalienta el abuso potencial de prolongar el desempleo haciendo uso de recursos ajenos. Tercero, se limitó el mayor uso del Fondo Solidario a trabajadores asalariados con contratos indefinidos, pues se consideran que son éstos, y no los trabajadores por obra o plazo fijo, los que más necesitan del seguro. Cuarto, se incentivó la reinserción rápida, pues los beneficios son decrecientes en el tiempo, partiendo de un máximo del 50% del salario bruto y finalizando en el quinto mes con un subsidio no mayor al 30% del ingreso. Quinto, los beneficios del Fondo Solidario se centraron en los trabajadores de ingresos bajos y medios, los grupos que menos protección tienen frente al desempleo, ya que se fijan topes máximos a los subsidios. Sexto, se evitó elevar significativamente los costos de contratación, pues el empleador puede descontar de la indemnización en caso de despido, su cotización a la cuenta del trabajador.

Con todo, hay que reconocer que el seguro no debe ser evaluado aisladamente. Fue contemplado como un complemento a la indemnización en caso de despido. De ahí que en conjunto, el seguro más indemnización brindan una protección relativamente decente para el trabajador despedido con más de un año de antigüedad y de bajos ingresos, con tasas de reemplazo para éstos que rondan el 60-70%, similares a las de los países desarrollados.

Sin embargo, los beneficios del seguro chileno son especialmente pobres para el trabajador con menos de un año de antigüedad, que no alcanza las 12 cotizaciones en 24 meses; y para el trabajador con menos de un año y medio de antigüedad pero con un sueldo superior a 3 ingresos mínimos (un tercio de la fuerza de trabajo gana sobre 3 mínimos mensuales). Los beneficios del seguro tampoco distinguen entre un joven, sin cargas familiares, que está buscando un empleo idóneo, y otro con familia, o un trabajador de mayor edad. La protección actual del seguro es tal vez exagerada para el primero, pero claramente insuficiente para alguien con obligaciones familiares y poca antigüedad en la empresa.

Finalmente, en buena parte debido a la estructura del mercado laboral chileno, donde un amplio grupo de trabajadores es independiente o informal, el seguro aún así deja sin protección alguna a un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo (cerca del 40%).

IV. Extensiones posibles de cuentas individuales¹⁴

a. Cuentas individuales con crédito contra pensión como garantía

Un problema con el sistema chileno es que con miras a evitar desincentivos y filtraciones tiene una tasa de reemplazo, fuertemente decreciente y de corta duración. Esto limita enormemente la posibilidad de suavizar consumo. De ahí que sería conveniente considerar la posibilidad de acceder a crédito, antes de los fondos de solidaridad, con miras a elevar los ingresos del trabajador, pero a costa suya. El sistema crediticio no presta normalmente a un cesante. Y un crédito público podría ser difícil recuperar.

De ahí que, inspirado en Stiglitz y Yun (2002), Bravo, Larrañaga y Ramos (2003) sugieren aprovechar los fondos de pensión del sujeto o su aval como garantía para un crédito de la banca privada antes de girar del FS. En efecto, todo trabajador es un acreedor del sistema de pensiones. Mas, su ahorro forzoso no sólo no puede usarse en caso de necesidad, sino ni siquiera puede usarse (en la actualidad) como garantía de un crédito. La idea, pues, no es girar sobre los fondos de pensión, si no usar estos (los del sujeto o de su aval) como una garantía de último instante para recuperar el crédito. Mas, en primer instante se recuperaría el crédito por medio de una cotización adicional del sujeto, cuando reencuentre trabajo, o de su aval en caso de que no encuentre, y por descuento automático de planilla. Solo en el caso que ni el sujeto ni su aval estén cotizando, se giraría el cobro del crédito, equivalente a la cotización adicional, de su fondo de pensión o de su aval. Mas, este sería el caso para el porcentaje reducido de casos en que ni el sujeto ni el aval estuvieran cotizando. De este modo, con una garantía de recuperar el crédito, se crearía un mercado privado de crédito para financiar la búsqueda de trabajo.

El crédito se giraría una vez usado la indemnización y las cuentas individuales, por el tiempo de cesantía que esos recursos permitieran (y a una tasa de reemplazo mucho más alta – digamos 80%). El crédito se permitiría por un período acotado, digamos hasta 5 meses (incluyendo lo financiado por la indemnización y las cuentas individuales), a una tasa de reemplazo decreciente, digamos de 75%, 70%, 65%, 60% y 55% para ser seguidos por el FS por, digamos, hasta 3 meses más a tasas decrecientes de 50%, 40% y 30%. De ese modo entre indemnización, cuentas individuales, crédito y fondo solidario se podría financiar un período de cesantía de hasta 8 meses a una tasa media de reemplazo decente. Mas el grueso sería a cargo del trabajador, utilizando el fondo solidario sólo una vez agotados sus fondos individuales y el crédito.

¹⁴ Ver al respecto el excelente trabajo de Robalino, Vodopivec y Bodor (2009).

Esto cumpliría la función de internalizar la mayor parte del costo de la cesantía en el trabajador, pero permitiéndole suavizar mejor su consumo a una tasa de reemplazo mayor y, de ser necesario, por más tiempo. Como el FS no comenzaría a operar antes del 6° mes de su cesantía (pues primero vendría su indemnización, después su cuenta individual, después el crédito), pese a tener una tasa de reemplazo mayor, se reduciría enormemente su incentivo a postergar su búsqueda de trabajo.

b. Cambiar indemnización por despido a cuentas individuales

Buena parte de los países en desarrollo no tienen un seguro de desempleo, pero sí tienen un sistema de indemnización en caso de despido, que funciona como un seguro bastante imperfecto de desempleo. La indemnización típica es de un mes de sueldo por año de antigüedad en la empresa. Como la duración típica en una empresa puede ser de 4 años, ello significa que el despedido recibiría 4 meses de sueldo, lo que le permite buscar trabajo por 6 meses (más que el período normal de búsqueda) con un ingreso igual a 2/3 de su sueldo normal. De ahí que la indemnización sirve como un buen seguro de desempleo para el trabajador promedio.

El problema es que hay muchos trabajadores que son despedidos antes del año (donde no se cobra indemnización) o al año o dos, cuando la indemnización es mucho menor. Estos trabajadores o no están cubiertos o están muy imperfectamente cubiertos. De ahí que la indemnización por despido es un seguro muy imperfecto frente a la cesantía¹⁵. Además, en la medida que la indemnización por despido encarece el costo de contratación para la empresa, esto reduce el empleo. Por lo tanto, han surgido voces abogando por reemplazar la indemnización por despido por un depósito en su cuenta individual de cesantía¹⁶. Esto es particularmente relevante en países como los de América Latina, donde la indemnización en caso de despido es el instrumento principal que defiende al trabajador despedido.

Colombia convirtió su sistema de indemnización en un mejor seguro por medio de las cuentas individuales, reduciendo las distorsiones asociados al sistema de indemnizaciones y evitando el (frecuente) incumplimiento del pago de la indemnización. El nuevo sistema exige (para las nuevas contrataciones) que las empresas depositen 1

15 *Esto sin agregar que muchas veces la cesantía se produce en situaciones de crisis de la empresa, momento preciso en que la empresa no está en condiciones de cumplir este compromiso, por lo que se le paga al trabajador despedido "lo que se puede" y no lo que verdaderamente se le debe. Asimismo, otras empresas se hacen las "vivas", tratando de negociar una indemnización menor a la que corresponde, amenazando con despedir con algún causal que no obligue a pagar indemnización. El trabajador que no quiere enfrentar un largo proceso judicial puede aceptar esta oferta, antes que insistir en sus derechos.*

16 *Ver, entre otros, el trabajo de Vodopivec (2009).*

mes de salario a las cuentas individuales de los trabajadores, con lo que el “seguro” pasó de ser de 1 mes de sueldo por año en la empresa en caso de despido, a 1 mes de sueldo por año a “todo evento”, sea despido o retiro voluntario.

Esta reforma no tuvo objeción política alguna, pues a la indemnización de 1 mes por año en caso de despido se le agregó una indemnización de 1 mes por año en caso de retiro voluntario, por lo que convirtió un pago condicionado al despido (un pago además incierto en la práctica por frecuente incumplimiento), en un pago incondicional, cierto y a todo evento. Esto habría significado un fuerte incremento en los costos para las empresas, si no fuera que el 80% de los costos fue absorbido por los trabajadores en un menor salario según Kugler (2002). Esto eliminó las distorsiones que tenía el sistema de indemnización, y, según el mismo autor, suavizó el consumo respecto a lo que era con la indemnización. No obstante, al no crear un fondo solidario, sino que convertir todo a cuentas individuales, no protege suficientemente al despedido en sus primeros años en la empresa. En efecto, el “seguro” no es tal, pues es totalmente dependiente de la antigüedad en la empresa y no del acontecer del siniestro (la cesantía).

Sin embargo, la conversión del sistema de indemnizaciones a que optó Colombia no es la única reforma de esta naturaleza que se ha realizado¹⁷ ni, por cierto, la única concebible. En efecto, normalmente la indemnización se paga sólo en caso de despido, por lo que el costo efectivo para la empresa de tal indemnización es del orden de la mitad de esto (supuesto que la mitad se retiran en forma voluntaria), o sea, equivalente a aproximadamente 4% del salario¹⁸. Por consiguiente, si se convirtiera la indemnización a

17 La reforma más antigua en este sentido en América Latina es el de Brasil. El sistema anterior de una indemnización de un mes por año fue cambiado en 1966 a uno de cuenta individual, por 8% del salario, pero es sólo pagado en caso de despido, no por retiro involuntario. Si bien el trabajador internaliza su costo, pues es dinero suyo, esto ha dado lugar a “despidos fantasmas”, donde el trabajador colude con el empleador en un simulacro de despido para que el trabajador reciba esos depósitos antes. Austria también reformó su sistema de indemnización en 2002, ver Hofer (2006). No obstante, esta reforma fue mucho menos dramática que la colombiana. En efecto, en Austria la anterior indemnización en caso de despido sólo se pagaba a trabajadores despedidos con más de 3 años de antigüedad. Por tanto, la conversión del sistema antiguo al nuevo se hizo con una cotización de apenas 1,5% en las cuentas individuales de los trabajadores, cuentas al que tiene acceso sólo a perder su trabajo después de 3 años de antigüedad o, de no haberlo retirado antes, al jubilar.

18 Este es el costo aparente para la empresa. Digo aparente, pues si bien la empresa paga esta indemnización en caso de despido, en la medida que el trabajador valora la indemnización, y está dispuesto a trabajar por 4% menos con tal de tener la indemnización, entonces el costo efectivo de la indemnización es absorbido por el trabajador por medio de un salario menor. Esto no es sólo un punto teórico. Heckman y Pagés (2000) estiman que el 75% del costo de la indemnización por despido en América Latina suele ser absorbido por el trabajador por medio de un salario menor. Por tanto, la elevación de costos a la empresa, y, por ende, el desincentivo a la contratación, es mucho menos de lo que luce a primera vista.

un mejor seguro de cesantía para el trabajador, la empresa debería cotizar 4% del salario del trabajador al seguro, en alguna combinación de cuenta individual (ahorro forzoso) y fondo solidario (la parte más propiamente de seguro, pues es independiente de la antigüedad en su empleo). Por ejemplo, si se siguiera más o menos las proporciones del seguro chileno, $\frac{3}{4}$, o 3%, iría a la cuenta individual, $\frac{1}{4}$ o 1%, iría al fondo solidario. La parte de la cuenta individual sería dinero seguro para el trabajador, pues lo cobra tanto en caso de despido como en caso de separación voluntaria. Ello mejora su situación respecto a la actualidad y facilita la movilidad del trabajo. Sin embargo, reduce lo que recibiría el trabajador al ser despedido con la indemnización. No obstante, como con esta reforma, el trabajador despedido podría eventualmente acceder al Fondo Solidario, la situación del despedido podría mejorar respecto a la situación de indemnización por despido, sobre todo para los trabajadores con poca antigüedad en la empresa.

El efecto de convertir la indemnización en un mejor seguro de cesantía no es trivial. Por ejemplo, la cotización para el nuevo seguro de cesantía en Chile – del empleador así como del trabajador – alcanza 3%. Si se convirtiera toda la indemnización por despido en un mejor seguro, los ingresos (así como beneficios del seguro) se más que duplicarían. No obstante, si la economía política del tema fuera muy difícil, también son posibles soluciones intermedias. Por ejemplo, se podría reemplazar la indemnización en caso de despido, digamos, pasado el cuarto año (la parte más cuestionable y distorsionadora de la indemnización¹⁹) en un depósito de $\frac{1}{2}$ mes por año a partir del 5º, de tal modo mejorando el seguro a expensas de los últimos años de la indemnización. Por cierto, como todo seguro de este tipo, tiene el riesgo de desincentivar la búsqueda. De ahí que el país que considerara esta alternativa tiene que pensar bien cuánto riesgo de desincentivo está dispuesto de incurrir en aras de dar un seguro mejor frente al siniestro de la cesantía.

19 *La indemnización es altamente valorada por los trabajadores, sobre todo en los primeros años, pues brinda una buena protección del ingreso en caso de despido. Sin embargo, pasada cierta antigüedad (4-6 meses) en la empresa, sobre asegura al trabajador, pues con esa indemnización puede cubrir adecuadamente una búsqueda razonable de trabajo. Por consiguiente, las indemnizaciones, pasado el 4º año, son crecientemente menos valoradas por el trabajador. Pasa a ser un costo para la empresa que no absorbe el trabajador en un menor salario. Esto hace atractivo focalizar cualquier reforma del sistema de indemnizaciones, especialmente en las correspondientes a partir del 4º o 5º año, pues es probable que el 25% de la indemnización que Heckman y Pagés (2000) encuentran que no es absorbida por el trabajador corresponda en su mayor parte a las indemnizaciones a partir del 4º o 5º año en adelante.*

De todos modos, sea cual fuera la combinación elegida, es importante señalar que la conversión de la indemnización en un mejor seguro de cesantía, como arriba indicado, sería para los nuevos contratos así como los antiguos contratados que quisieran voluntariamente cambiarse al nuevo esquema a partir de la nueva legislación. En efecto, es importante reconocer los derechos adquiridos y sólo operar sobre los nuevos contratos.

V. La Economía política de tales reformas y Conclusión

En síntesis, las cuentas individuales de capitalización ofrecen interesantes posibilidades para servir de seguro de cesantía, donde este no existe, o de reemplazar los seguros tradicionales de cesantía donde estos ya existen. Su beneficio principal radica en que reducen fuertemente los desincentivos al desempleo y la prolongación de éste que se asocian a los seguros tradicionales, ya que el trabajador internaliza los costos de buena parte o la totalidad de la búsqueda de trabajo. Estos nuevos sistemas admiten de cuentas individuales solas o combinadas con sistemas de crédito o fondos solidarios (la parte más propiamente de seguro).

Si bien los países en desarrollo suelen tener pobres seguros de cesantía, si es que los tienen, sí suelen tener indemnizaciones en caso de despido, que sirven como una suerte de seguro imperfecto contra la cesantía. Por tanto, es también posible convertir estas indemnizaciones en parte o en su totalidad a cuentas individuales y fondo solidario, mejorando la protección al cesante y reduciendo las distorsiones típicamente asociados al sistema de indemnizaciones.

Por cierto, cualquier reforma debería proceder gradualmente; es decir, ser obligatorio sólo para los nuevos contratados, y voluntario para el resto. Si no, se vulneran los derechos adquiridos de las partes, y se arriesga, por ende, generar una oposición implacable a la reforma.

Asimismo, toda reforma se enfrenta a la disyuntiva entre ser más generosa con los beneficios, asegurando mejor a los afectados, y arriesgar que se produzcan “filtraciones” a grupos no tan prioritarios y a que se desincentive la búsqueda de trabajo. La experiencia chilena sugiere los méritos de partir inicialmente protegiendo en forma mínima a los grupos más prioritarios, privilegiando la minimización de filtraciones para, posteriormente, ir ampliando los beneficios. En efecto, parece más prudente social y políticamente proceder de “poco a más”, que partir con muchos beneficios y, posteriormente, tener que recortarlos por problemas financieros.

CUADRO 1**GASTO EN SEGUROS DE CESANTÍA EN PAÍSES DESARROLLADOS
(COMO PORCENTAJE DEL PIB ANUAL)**

País	Seguro	Capacitación de cesantes	Creación de empleo	TOTAL
Finlandia	1,2-3,6	0,6	0,7	2,6-4,9
Alemania	2,0-2,1	0,4	0,4	2,9
España	1,4-2,5	0,3	0,3	2,2-3,1
Francia	1,4	0,7	0,4	2,4

FUENTE: OCDE (2009).

CUADRO 2

SIMULACIÓN DE BENEFICIOS SEGÚN ANTIGÜEDAD EN EMPRESA E INGRESO (ANTIGÜEDAD EN LA EMPRESA: 1, 2 Y 3 AÑOS)
[BENEFICIOS EXPRESADOS EN % DEL SALARIO LÍQUIDO, ENTRE PARÉNTESIS EL BENEFICIO PROVENIENTE DEL FONDO SOLIDARIO DE CESANTÍA]

Salario (S) = 1 ingreso mínimo S = 3 ingresos mínimos S = 5 ingresos mínimos

Beneficios	Salario (S) = 1 ingreso mínimo			S = 3 ingresos mínimos			S = 5 ingresos mínimos		
	1 año	2 años	3 años	1 año	2 años	3 años	1 año	2 años	3 años
Mes 1	67 (30)	67 (0)	67 (0)	48 (12)	48 (0)	48 (0)	29 (0)	29 (0)	29 (0)
Mes 2	56 (56)	56 (50)	56(13)	43 (43)	43 (19)	43 (0)	26 (19)	26 (0)	26 (0)
Mes 3	50 (50)	50 (50)	50(50)	38 (38)	38 (38)	38 (21)	23 (23)	23 (6)	23 (0)
Mes 4	44 (44)	44 (44)	44(44)	34 (34)	34 (34)	34 (34)	20 (20)	20 (20)	20 (0)
Mes 5	38 (38)	38 (38)	38(38)	29 (29)	29 (29)	29 (29)	17 (17)	17 (17)	17 (7)
Benef medio/S*	51	51	51	38	38	38	23	23	23
Benef + Indem/S*	71	91	111	58	78	98	43	63	83
Benef sin ley*	25	50	75	25	50	75	25	50	75
Benef F S/S*	44	36	29	31	24	17	16	9	1

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

*LOS BENEFICIOS INFORMADOS EN EL CUADRO SE REFIEREN AL PORCENTAJE DEL SALARIO LÍQUIDO MENSUAL QUE EL TRABAJADOR RECIBIRÍA DURANTE 5 MESES DE UNA CESANTÍA DE ESA DURACIÓN, OBIAMENTE, DE SER MAYOR SU CESANTÍA, ESTOS PORCENTAJES DISMINUIRÍAN; INVERSAMENTE SE INCREMENTARÍAN SI LA DURACIÓN DE SU CESANTÍA FUERA MENOR.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, G., Eskenazi, P. y Pagés, C. (2006), "Unemployment Insurance in Chile: A new model of income support for unemployed workers" (World Bank, Special Protection Discussion Paper No. 0612, Washington, D.C., octubre).

Bravo, D., Larrañaga, O. y Ramos, J. (2003), "Una nueva agenda de políticas de empleo" en Ramos, J. (ed.), Políticas de empleo e institucionalidad laboral para el siglo XXI (editorial Universitaria, Santiago).

Cortázar, R. (1993), "Seguro de desempleo: la propuesta del gobierno", Anexo III en Cortázar, R., Política laboral en el Chile democrático: avances desafíos en los noventa (Dolmen, Santiago).

Cowan, K. y Micco, S. (2009), "El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes" (mimeo, Expansiva, Universidad Diego Portales, junio).

ENCLA (2009), ENCLA 2008: Informe de resultados de la sexta encuesta laboral (División de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago, Chile, octubre).

Feldstein, M. y Altman, D. (1998), "Unemployment insurance savings accounts", NBER Working Paper No. 8860.

Heckman, J. y Pagés, C. (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", NBER Working Paper No. 7773.

Hofer, H. (2006), "Reform of Severance Pay Law in Austria", Discussion Paper, Peer Review: Reform of Severance Pay Law in Austria (Viena).

Kugler, A. (2002), "From severance pay to self insurance: effects of severance payments savings accounts in Colombia" IZA Discussion Paper No. 434, (Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania).

OECD (2009), Employment Outlook 2008 (Paris).

Reyes, G., Van Ours, J. y Vodopivec, M. (2010), "Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: evidence from Chile" (Superintendencia de Pensiones, Working Paper No. 40, Santiago, Chile, febrero).

Robalino, D., Vodopivec, M. y Bodor, A. (2009), "Savings for Unemployment in Good or Bad Times: options for developing countries" IZA Discussion Paper No. 4516 (Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania, noviembre).

Stiglitz, J. y Yun, J. (2002), "Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance" NBER Working Paper 9199 (Cambridge, septiembre).

Vodopivec, M. (2009), "Reforming Severance Pay in Developing Countries: Shifting from Job Protection to Worker Protection" (mimeo, marzo).