

CHILE EL SEGURO DE CESANTÍA: MÁS PROTECCIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Mario D. Velásquez¹

Desde octubre de 2002 comenzó a operar en Chile el Seguro de Cesantía con el objetivo de proporcionar prestaciones monetarias a los asalariados ante el término de su relación de trabajo, mediante un diseño innovador que integra un fondo de reparto con un esquema de cuentas de ahorro individual que se vincula con el mecanismo de indemnizaciones por despido, y que opera con independencia de la causal que genere la cesantía. Después de seis años de funcionamiento, un conjunto de reformas han sido implementadas para mejorar el acceso a sus beneficios, ampliar su cobertura y reforzar su rol contracíclico mediante prestaciones adicionales una vez que el desempleo supera su tendencia. Su operación, en el marco de un conjunto de medidas destinadas a reducir los efectos sobre el empleo, con inversiones públicas en infraestructura, estímulos a la inversión y transferencias directas a los hogares más pobres, y junto con la activación del Programa de Contingencia contra el Desempleo, muestra que ha sido posible mantener la protección a los trabajadores cesantes, pese al significativo deterioro de las condiciones económicas del país.

1. Introducción

El Seguro de Cesantía tiene como finalidad proporcionar prestaciones monetarias a todos los asalariados regidos por el Código del Trabajo del país, una vez que enfrenten el evento de la cesantía, y apoyar su reinserción en empleos productivos mediante servicios de empleo y de capacitación laboral. Su financiamiento proviene de cotizaciones periódicas de empleadores y de trabajadores, a los que se suma un aporte estatal anual. Dichas contribuciones son depositadas en cuentas individuales, patrimonio del trabajador, y en un Fondo de Reparto, con el objetivo de financiar un conjunto de beneficios, los que varían según sea la causal que genere la cesantía y el tipo de contrato del trabajador protegido.

En efecto, en el caso de un trabajador con contrato de trabajo indefinido, la tasa de contribución a la cuenta individual equivale a un 2.2% de la remuneración del trabajador (1.6% de cargo del empleador y 0.6% de cargo del trabajador), y por su intermedio quedan cubiertas todas las contingencias que originen el término a una relación de trabajo. Así, en caso de renuncia o despido, quien adquiere la condición de cesante podrá girar la totalidad de los fondos acumulados en su cuenta individual, en un máximo de cinco meses; en caso de jubilación o incapacidad laboral podrá disponer de los recursos mediante un único giro, y si se tratare de la muerte de un trabajador, tales fondos constituirán herencia. Si se trata de un trabajador con contrato a plazo, es el empleador el que contribuye por el equivalente a un 3% del salario imponible del trabajador, y este último puede retirar la totalidad de los fondos acumulados en su cuenta, con independencia de la causa de término del contrato laboral, con el único requisito de registrar al menos seis cotizaciones previas.

Por otra parte, cuando la causa de la cesantía es involuntaria y el afectado es un trabajador con contrato indefinido, el seguro garantiza un programa de beneficios decrecientes y proporcionales a la remuneración, en un rango acotado por límites inferiores y superiores, hasta por cinco meses, como se presenta en el cuadro 1. El financiamiento de tales prestaciones proviene de los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador y, si estos resultaren insuficientes, desde el Fondo de Cesantía Solidario (FCS).

¹ Economista, consultor de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

Cuadro 1

Monto de las prestaciones del Seguro de Cesantía^{a/}

Mes de cesantía	Porcentaje de remuneraciones	Límite superior (CLP) ^{b/}	Límite inferior (CLP) ^{b/}
Primero	50	190. 000	88.000
Segundo	45	171. 000	73.000
Tercero	40	152. 000	64.000
Cuarto	35	133. 000	56.000
Quinto	30	114.000	48.000

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

a/ Valores que rigen desde el 1 de mayo de 2009 hasta el 31 de enero de 2010.

b/ En octubre de 2009, US\$ 1 = \$ 550.00, aproximadamente.

El financiamiento del FCS proviene de los empleadores, que contribuyen con cotizaciones equivalentes a un 0.8% de la remuneración del trabajador y por el Estado, mediante aportes definidos en la Ley. Adicionalmente, los beneficiarios tienen acceso a subsidios y acciones de políticas activas de empleo, con cargo a recursos públicos.

Para acceder a dichos beneficios, con cargo al FCS por insuficiencia del saldo en la cuenta individual, se estableció originalmente la condición de haber registrado 12 cotizaciones mensuales continuas previas al despido, haber sido despedido por causal no imputable al trabajador, mantener la condición de cesante al momento de solicitar los beneficios monetarios, y estar realizando búsqueda activa de empleo sin haber rechazado una oferta de empleo o participar de la capacitación laboral financiada por el Estado.

El Seguro de Cesantía ha registrado un rápido crecimiento de la cobertura de cotizantes, un 67% del total de asalariados en junio del presente año,² lo que se explica principalmente por el mecanismo de incorporación obligatoria que opera automáticamente una vez que se suscribe un nuevo contrato de trabajo. En un contexto de amplia utilización de contratos temporales y de relativamente alta rotación laboral, la mayoría de las prestaciones se han otorgado a trabajadores con contratos a plazo. Por las mismas razones, el FCS ha mostrado acumulación creciente de recursos desde su creación, debido a que en los casos de despido por necesidades de la empresa el requisito de contar con 12 cotizaciones continuas previas operó como una fuerte restricción de diseño.

2. Las reformas

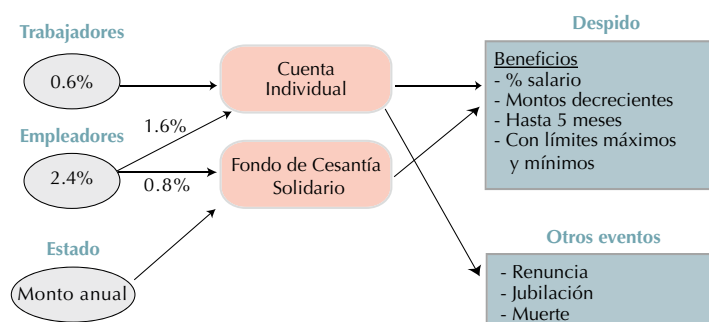
Sobre la base del análisis de su funcionamiento, en 2008 se diseñó un conjunto de reformas al Seguro de Cesantía, destinadas fundamentalmente a mejorar el acceso a los beneficios, mejorar la calidad de los mismos y fortalecer su rol contracíclico. Estas reformas fueron aprobadas a inicios del presente año y su aplicación comenzó a regir desde mayo pasado. Sus contenidos principales son:

- Acceso a dos pagos con cargo al FCS a trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio, con tasas de reemplazo de 35% y 30% para el primer y segundo pago, respectivamente. Si bien la tasa de cotización global en este régimen especial se mantiene en un 3%, se destinarán 0.2 puntos porcentuales al FCS.
- Se flexibilizó el acceso al FCS. Para los trabajadores con contratos indefinidos se reemplaza la condición de contar con 12 cotizaciones continuas a la de tener al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas con el mismo empleador. Para los trabajadores contratados a plazo, se otorga el derecho al FCS bajo las mismas nuevas condiciones que los trabajadores con contratos indefinidos.
- Ajuste contracíclico. Se otorgarán dos giros adicionales a beneficiarios del FCS, cuando el desempleo sea superior al promedio de los últimos cuatro años, más un punto porcentual. El monto de éstos, independientemente del tipo de contrato, será equivalente a una tasa de reemplazo de 25% cada uno. Además, se reajustaron en forma extraordinaria los límites máximos y mínimos de los beneficios del FCS.
- La Bolsa Nacional de Empleo se traspasó al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y se licitará su administración.

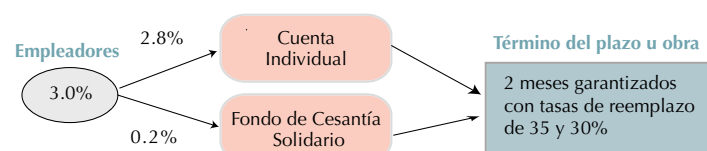
De este modo, con las reformas señaladas, el esquema de financiamiento y el programa de beneficios adoptó la estructura que se ilustra en el diagrama siguiente.

² La cobertura efectiva es mayor ya que este sistema está diseñado para proteger sólo a los trabajadores asalariados que se rigen por el Código del Trabajo.

Trabajadores con contratos indefinidos



Trabajadores con contratos a plazo



Fuente: Elaboración propia.

3. Medidas complementarias

Adicionalmente, se adoptaron tres medidas en las que se incorporó la participación del Seguro de Cesantía, en el marco del “Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral”, para enfrentar la coyuntura actual de aumento del desempleo.

En efecto, voluntariamente, el trabajador y su empleador podrán acordar un Permiso para Capacitación Laboral de hasta cinco meses durante los cuales el trabajador no prestará servicios, y asistirá a cursos de capacitación, percibiendo prestaciones equivalentes al 50% de las remuneraciones de los últimos seis meses.³ Conserva el acceso a la salud y a las asignaciones familiares si tuviera derecho, recibe un subsidio de transporte por asistencia a los cursos y el contrato de trabajo sigue vigente.

Las prestaciones se financian combinando aportes del empleador y del Seguro de Cesantía (incluidas las cotizaciones previsionales), cuya cobertura se mantendrá si el contrato concluye durante o después del permiso para aquellos trabajadores que cumplen con los requisitos de acceso. Puede acceder a este beneficio cualquier trabajador que esté afiliado al Seguro de Cesantía, que cuente con contrato a plazo indefinido y que registre seis cotizaciones continuas vigentes a la fecha de la postulación.

Esta medida se mantendrá vigente hasta de julio de 2010, y el empleador, mientras el trabajador haga uso de ésta, efectuará una cotización adicional a la cuenta individual, de 10%, 20%, 30% y 40% del beneficio, en los meses segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente, junto con las cotizaciones para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Adicionalmente, se estableció que los trabajadores contratados a plazo podrán beneficiarse del FCS, y que se considerarán las cotizaciones continuas o discontinuas efectuadas al Seguro durante los 24 meses anteriores al 1 de mayo de 2009, como requisito de acceso. Con esta medida, que se adopta por una sola vez, se busca otorgar el acceso a estos trabajadores en el actual contexto de crisis. Para mantener dichos beneficios, el trabajador desempleado debe acreditar su condición, y estar disponible para aceptar ofertas de empleo o capacitación. Finalmente, también se dispuso otorgar Becas de capacitación a los beneficiarios del FCS para mejorar sus competencias laborales y facilitar su reinserción a un empleo o actividad de carácter productivo.

4. El curso del desempleo y la cobertura a cesantes

Si bien en la actualidad existen síntomas que sugieren que los mayores efectos negativos sobre la actividad económica estarían siendo superados, aún se requiere tiempo para confirmar sus efectos en los mercados de trabajo. En tal contexto, si bien no es posible arribar a conclusiones definitivas sobre el efecto de las medidas analizadas, resulta útil advertir sobre las tendencias recientes observadas en materia de desempleo y de la cobertura que se ha logrado con la operación del Seguro de Cesantía.

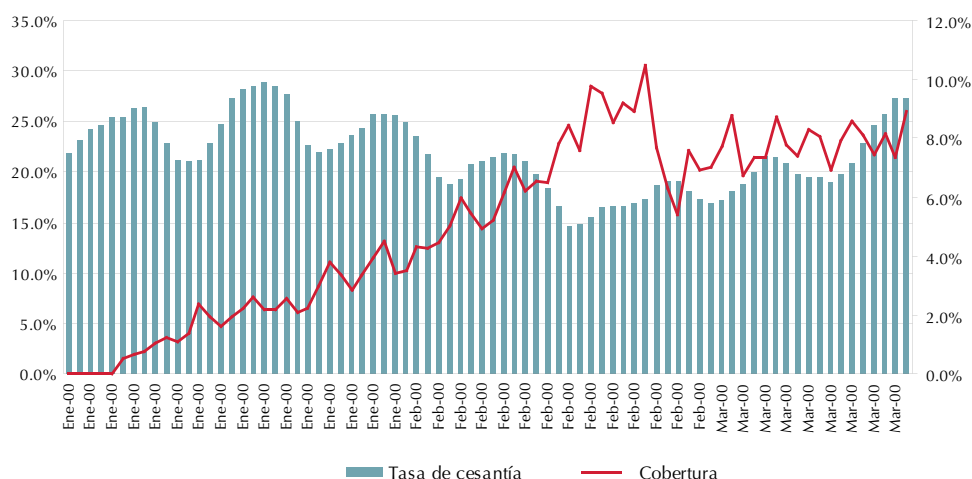
3 Con tope de \$ 190 mil, equivalentes a US\$ 532 aproximadamente.

Las reformas al Seguro de Cesantía han buscado fundamentalmente remover barreras que innecesariamente limitaban el acceso a los beneficios y ampliar el universo potencial de beneficiarios al Fondo de Cesantía Solidario al incorporar a los trabajadores contratados a plazo. A esta ampliación en la cobertura y en la suficiencia de los beneficios, asociado al positivo efecto sobre el nivel de prestaciones por el reajuste de sus límites mínimos y máximos, se suma el dispositivo que permite reforzar su rol contracíclico, al establecer prestaciones adicionales una vez que el desempleo supere su tendencia.⁴ Tales reformas, justificadas a partir del análisis de su funcionamiento desde 2003, en un contexto de desocupación a la baja, han sido especialmente oportunas para enfrentar los efectos del aumento del desempleo asociado a la crisis actual. Así, no sólo por primera vez el país ha contado con un instrumento especialmente diseñado para brindar efectiva protección a los cesantes, sino que, al mismo tiempo, ha permitido reforzar el conjunto de medidas complementarias para atenuar los efectos sobre el empleo y contener el desempleo.

En efecto, los mayores alcances del Seguro de Cesantía son complementarios con los del Programa de Contingencia contra el Desempleo, destinado a asegurar financiamiento permanente a la implementación de políticas activas de mercados de trabajo en situaciones de crisis, así como con la aplicación de un paquete fiscal significativo, del orden de US\$ 4.000 MM, en el que se han considerado inversiones públicas en infraestructura, estímulos a la inversión y transferencias directas a los hogares más pobres.

La información presentada en el gráfico 1 ilustra el comportamiento de la tasa de cesantía y de la cobertura que el seguro está proporcionando a quienes han perdido su empleo.

Gráfico 1
Chile: Cobertura beneficiarios y tasa de cesantía, 2003-2009
(porcentaje del total cesantes y porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia según INE y Superintendencia de Pensiones.

En un contexto en que la información más reciente sugiere que se ha detenido la tendencia al alza de la tasa de desocupación nacional, aislada de factores estacionales, es posible observar que la protección a los cesantes se ha mantenido pese al significativo deterioro de las condiciones económicas, expresado en sucesivas caídas de la actividad económica entre noviembre de 2008 y agosto del presente año.⁵

En definitiva, si bien las reformas al Seguro de Cesantía han permitido corregir sus principales insuficiencias y han sido especialmente oportunas para enfrentar los efectos de la crisis actual, es posible identificar algunos desafíos que se derivan de su actual modo de funcionamiento. El primero, es el de evaluar la suficiencia de los beneficios otorgados a los trabajadores con contratos a plazo con cargo al FCS, pues se trata de prestaciones con relativamente bajas tasas de reemplazo. Por otra parte, si bien su duración puede ser extendida en situaciones de alto desempleo, hay que considerar que también el período de búsqueda tiende a ser mayor en situaciones de crisis.

Otro desafío es el de lograr una óptima integración entre el Seguro de Cesantía y los servicios de empleo, los cuales han mostrado escasa efectividad y un persistente bajo nivel de desarrollo en el tiempo. En ese sentido, la Bolsa Electrónica de Empleo está siendo reformulada con el fin de dotar de un instrumento más eficiente al proceso de intermediación laboral. Este esfuerzo deberá ser complementado con el reforzamiento de la estructura en terreno de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, que haga uso de las políticas de empleo y capacitación profesional de forma de conformar un sistema integrado de servicios de empleo.

4 En los tres trimestres móviles entre febrero y junio del presente año se han verificado las condiciones requeridas para activar los dos giros adicionales con cargo al Fondo de Cesantía Solidario.

5 Según Índice de Actividad Económica (IMACEC), del Banco Central de Chile.