



# Panorama de la Seguridad Social

Julio - Septiembre 2007

N • 2

## // Panorama de la Seguridad Social Nº 2,

Julio - Septiembre de 2007, es una publicación trimestral, editada por la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, integrante de la Red Social Cámara Chilena de la Construcción, cuyo fin es promover el conocimiento de la seguridad social y difundir los temas relacionados con ella.

Director Responsable: Nicolás Starck Aguilera.

Editor: David Ceballos Correa.

Equipo de investigación: Pedro Arteaga Jacobo, David Ceballos Correa, Cristián Marcó Echeverría, Nicolás Starck Aguilera y Gabriela Zurita Urrea.

Comité Editorial: Juan Pablo Grez Prado, Patricio Merino Scheihing, Luis Felipe Prats Astaburuaga y Eusebio Pérez Gutiérrez.

ISSN: 0718 4697

San Ignacio Nº 50, piso 2

Fono: (56 - 2) 672 58 81, (56 - 2) 698 72 41

Fax: (56 - 2) 699 54 36

Sitio web: [www.ciedess.cl](http://www.ciedess.cl)

Correo electrónico: [secretaria@ciedess.cl](mailto:secretaria@ciedess.cl)

## // Editorial

En los países europeos se discute con preocupación los elevados costos financieros que demandarán en el futuro los sistemas de seguridad social, donde el eje central son los beneficios definidos, su financiamiento basado en el reparto y la gestión estatal. Por esta razón, estudian con atención modelos alternativos que permitan aliviar la carga financiera del sector público, sin afectar con ello la protección que entregan a la población. Así, el sistema chileno de contribuciones definidas, capitalización individual y administración privada, instaurado para las pensiones hace ya más de 25 años, es observado con interés por dichos países como experiencia valiosa de protección para la vejez.

Hace cinco años nuestro país volvió a dar un salto innovador al poner en funcionamiento un seguro de desempleo, con una base igualmente constituida por cuentas de ahorro individual, complementado con un pilar solidario. Este sistema, único a nivel internacional, permitió la implantación de un novedoso y eficaz mecanismo para prevenir a los trabajadores frente a la contingencia de desempleo.

Por supuesto, la historia podría llegar hasta acá. No obstante, CIEDESS está consciente de la conveniencia de evaluar en forma constante el desempeño de los mecanismos de seguridad social y plantear, de ser necesario, propuestas para su perfeccionamiento, de manera de garantizar una mejor protección social para los trabajadores y sus familias, en condiciones de equidad, solidez financiera y eficiencia en la gestión. Por esta razón, el presente número de Panorama de la Seguridad Social focaliza la investigación en el tema del seguro de desempleo.

CIEDESS, agosto de 2007

**Estudio** 2**Una Reforma para el Sistema de Seguro de Desempleo**  
Equipo de investigación CIEDESS

En vísperas del 5º aniversario del inicio del seguro de desempleo, que por su diseño es pionero a nivel internacional, CIEDESS pasa revista a los principales elementos de su funcionamiento, impacto y propuestas de modificación.

**Opinión****Del Beneficio Monetario al Régimen de Protección Integral** 6

Solange Berstein

Con base en un diagnóstico sobre el funcionamiento del seguro, la autoridad presenta algunas proposiciones de perfeccionamiento.

**El Seguro de Desempleo como Política Pública** 8

Carmen Pagés

Con énfasis en las dinámicas de crecimiento y del mercado del trabajo, analiza aspectos relacionados con la entrega de subsidios y de indemnizaciones por año de servicio.

**Diagnóstico y Propuestas de la Comisión de Usuarios** 10

Andrea Repetto

El Informe de la Comisión para el año 2006 observa algunas normas y características del seguro, entregando propuestas específicas para cada ámbito.

**La Experiencia Europea del Seguro de Desempleo** 12

Víctor Tokman

Revisión contrastada entre el diseño del sistema chileno y el de los países europeos.

**Datos y Estadísticas** 13**Observatorio****Noticias Nacionales** 16**Noticias Internacionales** 16**Agenda Legislativa y Normativas Nacionales** 18

# Una Reforma para el Sistema de Seguro de Desempleo<sup>1</sup>

En este documento, CIEDESS estudia las principales variables del seguro de desempleo vigente en Chile, al aproximarse el 5º aniversario de su puesta en marcha, el 1º de Octubre de 2002. Con este fin, el análisis sobre sus características y desarrollo se divide en tres tópicos: I) descripción; II) impacto; y, III) propuestas de perfeccionamiento.

## // Descripción

La primera parte estudia el funcionamiento básico del seguro de desempleo en Chile, considerando aspectos de cobertura, beneficios, financiamiento y administración del sistema.

En primer lugar, el seguro de desempleo es una prestación previsional, de afiliación obligatoria para todos los trabajadores con contratos posteriores a Octubre de 2002 y voluntario para los contratos realizados con anterioridad<sup>2</sup>. Este criterio de inclusión previene problemas de selección adversa<sup>3</sup> en el largo plazo, aunque al inicio del programa sí se presenta al observar la incorporación de los trabajadores con mayor movilidad laboral y, por ende, con mayor probabilidad de caer en desempleo. En la actualidad, los niveles de cobertura alcanzan al 65% de la fuerza de trabajo y, según estimaciones, se proyecta que a fines del año 2009 se logre una cobertura del 80%, mientras que a fines del 2015 se proyecta en un 90% (SAFP 2005).

En segundo lugar, sobre los beneficios, estos pueden ser financiados desde la cuenta individual de cesantía (CIC) o desde el fondo de cesantía solidario (FCS). En la CIC los ahorros son de propiedad de los trabajadores y pueden ser retirados independientemente del tipo de contrato o de la razón de término de la relación laboral. Sin embargo, los criterios de elección y duración de los beneficios difieren dependiendo de si el trabajador tiene contrato indefinido o a plazo fijo<sup>4</sup>. Los trabajadores con contratos temporales acceden al total de sus recursos acumulados en un giro único al momento de caer en desempleo. En contraste, los trabajadores permanentes pueden tener acceso a sus cuentas por un período máximo de cinco meses, según un programa de retiro predeterminado<sup>5</sup>, al ser despedidos por razones ajenas a su voluntad, al que se puede complementar con recursos del fondo solidario si el saldo en la CIC es insuficiente para los niveles de beneficios programados. En tercer lugar, el sistema de seguro de

1 Este documento utiliza indistintamente las expresiones "seguro de desempleo" y "seguro de cesantía".

2 Los grupos excluidos no se rigen por el Código del Trabajo, tales como del servicio público, fuerzas armadas y de orden, e independientes. Además, los trabajadores del servicio doméstico tienen un régimen especial de indemnización sustitutiva. Por último, los trabajadores menores de 18 años se excluyen explícitamente. Para mayores detalles ver Ley Nº 19.728.

3 Presente cuando sólo los trabajadores con alto riesgo de desempleo se incorporan al sistema.

4 El período de contribución mínimo para recibir estos beneficios son seis meses para los trabajadores a plazo fijo y doce meses para los trabajadores con contrato indefinido.

5 En general, la regla es una tasa de reemplazo igual a 50% para el primer mes, 45% para el segundo, 40% para el tercero, 35% para el cuarto y 30% para el mes cinco.

desempleo es financiado, conjuntamente, con los aportes de trabajadores, empleadores y del Estado. Los dos primeros contribuyen con una proporción del salario bruto<sup>6</sup> del trabajador<sup>7</sup>, mientras que el aporte del gobierno es una cantidad fija y predeterminada por ley. Los porcentajes de contribuciones dependen de si los trabajadores tienen contrato a plazo fijo o indefinido, aunque la suma total es la misma e igual a un 3% (la distribución por contrato y los destinos finales –CIC o fondo solidario- se expresa en el Tabla N° 1). Por otra parte, el aporte anual del Estado al fondo solidario es igual a 15 millones de dólares<sup>8</sup>.

// Tabla 1: Estructura de Financiamiento

Contribuyente	Tipo de Contrato		
	Indefinido		Plazo Fijo
	CIC	FCS	CIC
Empleador	1,6 %	0,8 %	3,0 %
Trabajador	0,6 %	0,0 %	0,0 %

Fuente: Ley N° 19.728

Una característica importante en el diseño del seguro de desempleo es que, en caso de despido de un trabajador, los empleadores pueden deducir las contribuciones hechas a las CIC del pago de la indemnización por año de servicio, lo que origina cierta reasignación de los recursos empresariales a través del tiempo. Por ejemplo, si un trabajador con contrato indefinido permanece en una empresa durante cinco años antes de ser despedido, la indemnización por año de servicio es igual a cinco remuneraciones mensuales; puesto que el aporte del empleador para el seguro de desempleo es de 1,6% del salario bruto, entonces a fines del quinto año habrá realizado una contribución total equivalente a una remuneración. Así, para el empleador, el egreso por indemnización por año de servicio se habrá reducido de cinco a cuatro años. Como se observa en el Tabla N° 2, la tasa de rendimiento de los aportes a la CIC (para contrato indefinido) es igual a un 20% al año<sup>9</sup>. Esta substitución parcial entre la indemnización y el seguro de desempleo ha reducido el impacto del programa del seguro en los costos laborales.

En cuarto lugar, la gestión del modelo se encarga a una entidad especial, privada y de giro único, que es la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), cuyo fin es recaudar las contribuciones, acreditar las cuentas individuales, invertir los recursos de cada fondo, verificar los criterios de elegibilidad del seguro, pagar los beneficios correspondientes y, finalmente, solicitar el cobro a los deudores de contribuciones. La AFC se adjudicó la licitación por

// Tabla 2: Aporte de Empleadores a CIC y Plazo

Plazo (años)	Aporte acumulado (en pesos)	N de Salarios acumulado	Tasa de Amortización Anual
1	67.819	0,19	19,4 %
2	137.008	0,39	19,6 %
3	207.593	0,59	19,8%
4	279.602	0,80	20,0%
5	353.065	1,01	20,2%
6	428.011	1,22	20,4%
7	504.470	1,44	20,6%
8	582.471	1,66	20,8%
9	662.048	1,89	21,0%
10	743.230	2,12	21,2%
11	826.051	2,36	21,5%
12	910.544	2,60	21,7%

Nota: Para la determinación de los aportes a CIC (por parte del empleador) se asume una relación laboral con contrato indefinido, con un salario promedio de \$350.000 brutos mensuales, donde la cotización mensual equivale 1,6% de la remuneración (Ver Tabla N° 1). Además, la tasa de retorno del fondo de cesantía (FC) es un 2% anual. La tasa de amortización anual se calcula como el ratio entre el N° de salarios acumulado y el plazo (número de años).

Fuente: Elaboración Equipo de Investigación CIEDESS

10 años, con estándares mínimos en la calidad del servicio (como cobertura geográfica, pagos al sistema y tiempos de espera), propuestas de servicios adicionales (como horas de capacitación) y las comisiones más bajas. Sobre este último punto es necesario indicar que, a diferencia del sistema de pensiones, la comisión se determina como porcentaje de los saldos mantenidos en cada fondo (FC y FSC), el que es igual a un 0,6% y se realiza una vez al año. Esta estructura de comisiones genera los incentivos adecuados para que la AFC busque mayores retornos de los fondos, a diferencia de una estructura de comisiones fijas o sobre la renta imponible como en el caso de pensiones<sup>10</sup>. Por otra parte, la separación de los fondos en FC y FCS, al igual que en el sistema de pensiones, elimina los incentivos para la "captura política" y resguarda los recursos de los trabajadores. Así, cada fondo se invierte en el mercado financiero donde el *benchmark* es el fondo E de pensiones, es decir, mayoritariamente instrumentos domésticos y de renta fija<sup>11</sup>. Existe un mecanismo de incentivos extra para fomentar una mayor rentabilidad (y también para castigar los malos desempeños), donde si el resultado de la inversión es mayor al retorno de los mejores instrumentos del fondo E, entonces se premia con un 10% más de la comisión que cobra la AFC (y en caso de peor resultado la situación es inversa)<sup>12</sup>. Otra institución novedosa del sistema es la Comisión de Usuarios (CU), cuyo fin es supervisar los procedimientos para asegurar el pago oportuno del beneficio como también el control sobre los criterios de elegibilidad para el seguro. De igual manera, otra función es supervisar los instrumentos y políticas seguidas por la

6 Antes de descuentos por impuestos y seguridad social

7 Con una remuneración tope de 90 UF

8 En particular es de 225.792 UTM, repartidas en 12 cuotas mensuales de 18.816 UTM.

9 Ceteris paribus la rentabilidad de los fondos acumulados en la cuenta, que en este ejercicio de simulación se suponen iguales a un 2% de rentabilidad anual y remuneración promedio de \$350.000 brutos mensuales.

10 Las comisiones sobre los recursos acumulados totales también generan los incentivos apropiados para que el administrador no sobrepague, puesto que los retiros reducen los fondos acumulados.

11 Además, la duración de cada instrumento debe ser menor a dos años.

12 En cada mes que la rentabilidad de los fondos es mayor (menor) al promedio de los tres mejores (peores) instrumentos de renta fija, las comisiones pueden ser aumentadas (disminuidas) en el monto menor entre 10 por ciento de la tarifa base o hasta 50 por ciento del cambio en los rendimientos.

AFC, cerciorándose de que siga los términos del contrato. La CU es integrada por tres representantes de trabajadores, tres representantes de empleadores y presidida por un académico,

## // Efectos del seguro de desempleo

Visto los elementos esenciales de operación del sistema de seguro de desempleo en Chile, otro aspecto relevante consiste en identificar sus efectos en algunos ámbitos de la economía como producto, empleo, consumo, pobreza y distribución del ingreso.

En primer lugar, a menudo se indica que un seguro de desempleo disminuye los incentivos de búsqueda de un nuevo trabajo, aumentando la duración del desempleo, como también reduce el precio del ocio, fomentando su consumo y disminuyendo las horas de trabajo ofrecidas, con la consiguiente alza en el nivel de desempleo. Además, existe un aumento del poder negociador de los trabajadores, lo que sumado al alza en el salario de reserva, genera presiones al alza en los salarios de mercado, lo que implica una mayor tasa de desempleo de equilibrio. Otro efecto es la aparición de incentivos para aumentar la participación en los beneficios, lo que incide negativamente en la tasa media de desempleo. Card y Riddell (1993) atribuyen buena parte del aumento de la tasa de desempleo en Canadá, en comparación a la de Estados Unidos, a la implantación de un generoso seguro de desempleo en el año 1971. Con esto, existe evidencia de que el nivel de beneficios está asociado a un mayor nivel de desempleo (Ver Calmfors y Holmlund (2000), Acemoglu y Shimer (1999) y Levin y Wright (2000)). Por ejemplo, Layard, Nickell y Jackman (1991) al explicar la tasa de desempleo de los países de la OCDE consideran que una reducción de 10 puntos porcentuales de la tasa de reemplazo del seguro disminuiría el desempleo en 1,7 puntos porcentuales.

Pero por otro lado, el seguro induce a un mayor nivel de eficiencia en el mercado del trabajo que contrarresta los efectos anteriores. El seguro de desempleo, al reducir el riesgo (costo) de estar desempleado, facilita un mejor *matching* laboral permitiendo al trabajador encontrar empleos de mayor calidad y salario, mientras que en empresas se promueve la reestructuración y eficiencia en la producción. Acemoglu y Shimer (1999) consideran que un nivel moderado del seguro de desempleo permite mejorar la asignación de los recursos y aumentar la productividad laboral, lo que se explicaría en un modelo de equilibrio general donde los trabajadores buscarán tareas más productivas y, como contraparte, las empresas generarán mejores puestos de trabajo. Se considera que esta prestación provoca efectos negativos en el empleo, pero a nivel agregado genera un aumento en el producto total y en el nivel de bienestar. Por último, un efecto relevante es que el seguro actúa de manera contracíclica, es decir, opera como *estabilizador automático* de la economía, suavizando los *shocks* adversos sobre el PIB. Se debe considerar eso sí que, por ser este efecto simétrico, restringe la velocidad de expansión cuando la economía está en la fase de recuperación; es decir, es probable que persistan los niveles de desempleo. Chimerine et al. (1999) presenta evidencia empírica que el seguro de desempleo reduce las pérdidas en el PIB durante las recesiones en un rango del 10 al 15%. El mismo citado estudio indica que un incremento de US\$ 1 en seguro de

tiene acceso directo a la información del sistema y puede realizar recomendaciones a la Superintendencia de Fondos de Pensiones y al Gobierno.

desempleo implica un aumento de US\$ 2,15 en crecimiento económico.

En segundo lugar, el seguro de desempleo tiene un efecto directo sobre el consumo. Soto (2004) encuentra que cada punto de aumento en la tasa de desempleo produce una reducción transitoria del crecimiento del consumo de entre 20 y 35%. En el caso del período en estudio la tasa de crecimiento trimestral del consumo en Chile pasa de 1,5 a 1,2%. Es evidente que este seguro tiene un efecto sobre la conducta de consumo de los individuos. De hecho, Gruber (1997) encuentra que la caída en el consumo en presencia del seguro de desempleo es de un tercio de lo que sería en ausencia del mismo. Para el caso de Chile, el haber contado con un seguro de esta naturaleza habría permitido que la caída no fluctuara entre 20 y 35% sino que entre 7 y 12%, con los consiguientes beneficios en bienestar y producto.

En tercer lugar, se considera un impacto en la pobreza. El estudio de Corson et al (1999) deduce una serie de conclusiones sobre el funcionamiento del seguro de desempleo en USA. La principal se refiere al efecto sobre la pobreza: estima que un 70% de los receptores del seguro habrían caído en ella en caso de no haber recibido beneficios, comparado con un 40% que efectivamente cayó en esa situación una vez extinguido el beneficio. Este dato es de suma importancia para los países en desarrollo que aún presentan elevados niveles de pobreza; sin embargo, es necesario aumentar, conjuntamente, el nivel de formalidad en el mercado del trabajo. El resultado del citado estudio da argumentos para que el gobierno incentive la formalización laboral. Esto permite que los países en desarrollo que tradicionalmente son los más vulnerables ante crisis internacionales no deban sufrir altos costos político-sociales derivados de las mismas, lo que posibilita lograr una adecuada estabilidad. Lo anterior es un ejemplo directo del rol del seguro de desempleo como estabilizador automático.

En cuarto y último lugar se observa un impacto sobre la distribución del ingreso. Countryman (1999) estudia las implicancias en el mercado del trabajo de un programa del seguro de desempleo con especial énfasis en sus efectos redistributivos. Detecta que al excluir los beneficios del seguro de los ingresos totales se produce un incremento en la desigualdad, lo que es observable en la totalidad de las provincias bajo estudio durante todos los períodos considerados. Este caso destaca entonces el carácter de programa social (y por tanto redistributivo del seguro de desempleo) y no sólo el de un programa de seguro. Este efecto cobra relevancia a la luz de lo señalado en el último *World Development Indicators* del Banco Mundial: "El progreso constante en la reducción de la pobreza depende del crecimiento económico y de la distribución del ingreso". Análisis preliminares arrojaron como resultado que el principal objetivo económico del proyecto seguro de cesantía es el aporte que éste haría al ahorro nacional y a la formación de capital en el país, lo que se pudo estimar en torno al 1% del PIB.

## // Propuestas de reforma

Indicados y estudiados los aspectos más relevantes sobre el funcionamiento y el impacto del seguro de desempleo, ahora se expondrán algunas propuestas de reforma y perfeccionamiento en los niveles de rentabilidad, beneficios, integración del sistema de seguridad social y, por último, políticas pro-empleo.

Sobre la rentabilidad del Fondo de Cesantía debe considerarse el impacto que tiene ésta sobre los saldos en las cuentas individuales. Según algunas simulaciones realizadas en CIEDESS, ver Tabla N° 3, mientras mayor es el plazo en que los recursos devengan intereses, mayor será el impacto de una variación en la tasa de interés (en el caso del sistema de pensiones puede tener un impacto de hasta un 30% sobre los saldos si el horizonte de inversión es de 40 años). Por tanto urge observar si el *benchmark* adecuado corresponde al Fondo E de pensiones, y se debería permitir mecanismos que posibiliten mayores retornos de los fondos, premiando las relaciones laborales más duraderas, es decir, aquellas con contrato indefinido.

// Tabla 3: Saldo en CIC ante variaciones de Retorno y Plazo de Inversión

Retorno	Plazo (años)			
	1	3	5	10
1%	92.825	281.281	473.543	971.354
2%	93.252	285.440	485.465	1.021.941
3%	93.681	289.678	497.780	1.076.009
4%	94.113	293.998	510.502	1.133.823
5%	94.547	298.401	523.647	1.195.674
6%	94.984	302.888	537.229	1.261.871

Nota: Para la determinación de los saldos en la CIC se asume una relación laboral con contrato indefinido, con un salario promedio y estable de \$350.000 brutos mensuales, donde el aporte mensual es 2,2% de la remuneración (1,6% a cargo del empleador y 0,6% a cargo del trabajador -Ver Tabla N° 1)

Fuente: Elaboración Equipo de Investigación CIEDESS

Sobre los beneficios, en la discusión actual se proponen dos aspectos de perfeccionamiento, uno referido al aumento en la tasa de reemplazo y, el segundo, a un levantamiento en las condiciones de acceso al fondo solidario. Lo primero debe buscar responder preguntas como el orden de magnitud adecuado para el aumento de estos beneficios, que en la actualidad son bajos respecto del salario y no otorgan una cobertura adecuada a los trabajadores de ingresos medios, aunque se debe cautelar por no producir comportamientos de riesgo moral entre los trabajadores; otro aspecto relacionado con lo mismo significa identificar las fuentes de financiamiento del mismo: ¿más cotización? ¿más aporte público? Lo segundo significa igualar

las condiciones de acceso a trabajadores con contrato indefinido y a plazo fijo. Si a estos últimos se les permite acceder a dicho fondo, ¿cuál sería el impacto financiero de esta nueva incorporación? En este apartado es necesario indicar que un perfeccionamiento del seguro necesariamente debe pasar por una nueva combinación de la llamada *flexiseguridad*, la que busca una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo, en especial lo que refiere a disminuir el número de indemnizaciones por año de servicio, y amplios beneficios del seguro. Con esto, una propuesta significaría buscar dicha transición con un aumento en las contribuciones mensuales a la CIC, permitiendo realizar los descuentos correspondientes en el pago de indemnizaciones por año de servicio.

Una tercera área de reforma tiene relación con la integración del seguro de desempleo a los otros beneficios de la seguridad social. La pérdida de ingresos temporales puede significar el no pago de las contribuciones para pensiones, con la disminución en la densidad de cotizaciones y la respectiva pérdida de beneficios futuros. Por el lado de la salud, sólo los trabajadores afiliados a FONASA están cubiertos por el período en que reciben prestaciones por el seguro, no así quienes participan del sistema de ISAPRES. Por otra parte, y relacionado con el sector vivienda, el desempleo puede significar el no pago de los dividendos, ya sean éstos derivados de un subsidio o de un crédito hipotecario, lo que puede generar una carga excesiva para el trabajador desempleado e, incluso, la pérdida de la vivienda en casos extremos. Ante tal situación, se deberían buscar herramientas de resguardo, como seguros de cobertura de crédito o mecanismos de repactación de deuda.

Un cuarto nivel de propuestas se refiere a las políticas pro-empleo y pro-mercado del trabajo. En esta materia, es urgente mejorar los servicios de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), a través de licitación pública de los servicios que por ley se deben establecer, en la que participen las instituciones que tienen tanto la capacidad técnica como la experiencia para desarrollar programas de reinserción laboral, en particular aquellas que mantienen vínculos permanentes con los empleadores. Además, es necesario redefinir el esquema de capacitación que provee el sistema, tanto a nivel de número de horas ofrecidas por la AFC como también por las características en que ésta es provista a los trabajadores cesantes. Por otra parte, es bien documentado el hecho que las distorsiones del mercado del trabajo se transmiten al sistema de seguridad social, aspecto que la actual propuesta de reforma previsional asume, considerando algunos lineamientos para corregir dicha situación, en particular al promover políticas de igualdad de género y de beneficios para trabajadores jóvenes. Si se es consistente con este planteamiento, entonces una propuesta de reforma para el seguro de desempleo puede considerar mecanismos para aumentar las cotizaciones de los trabajadores más jóvenes y de las mujeres, incluyendo franquicias tributarias que fomenten la colaboración entre trabajador y empleador, con énfasis en aquellas que promuevan las relaciones contractuales de carácter indefinido.

# Del beneficio monetario a un Régimen de protección integral

Solange Berstein<sup>1</sup>

La actual motivación de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) es contribuir a la transición del sistema de seguridad social, desde una óptica centrada en beneficios monetarios hacia otra de protección social, lo que constituye uno de los ejes centrales de las políticas de Gobierno. Los sistemas de seguridad social protegen a las personas de las contingencias sociales, siendo una de ellas el desempleo, por lo que el mecanismo de seguro que actualmente lo cubre debe ser evaluado conforme a este nuevo enfoque de protección social.

## // Diagnóstico

En la actualidad, el seguro de cesantía cubre al 65% del grupo asalariado objetivo, cobertura mayor a la proyectada al inicio del sistema. Esta proporción se explica tanto por la obligatoriedad de los nuevos contratos como por la alta rotación de la fuerza de trabajo. Además, el estudio de los cotizantes revela que la participación relativa de los trabajadores con contrato indefinido ha ido creciendo, a diferencia de lo que ocurría en un comienzo donde aquellos con contrato a plazo fijo constituían el grupo predominante. Esto es relevante al considerar la tendencia hacia el futuro de una mayor incorporación de trabajadores a contrato indefinido.

Los fondos acumulados superan los 500 mil millones de pesos (mil millones de dólares), compuestos en un 77% por las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC), un 21% por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) y un 2% de aportes con rezagos.

Los beneficios por este seguro son bajos, observándose además una subutilización del FCS, incluso por quienes tienen acceso a esta prestación.

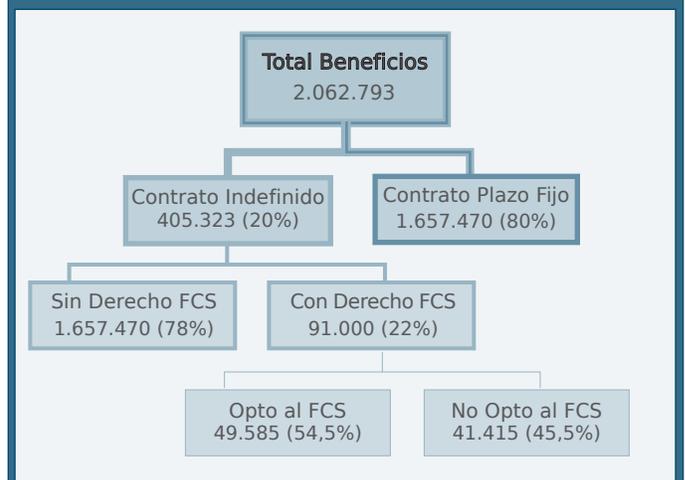
El Gráfico N° 1 muestra la distribución de los beneficios otorgados por el sistema desde sus inicios. De las cifras se deduce que el 2,4% del total de beneficiarios ha accedido al FCS, los que a su vez representan el 12,5% de los beneficiarios con contrato a plazo indefinido. Por otra parte, el 55% de quienes tenían derecho al FCS utilizó dicho fondo.

¿Cuáles son las razones para hacer uso del FCS? Usando tanto los datos del seguro de cesantía como los de una encuesta

El buen funcionamiento del seguro de desempleo en Chile es reconocido tanto a nivel nacional como internacional, siendo nuestro país pionero en aplicar un modelo que combina ahorro privado individual con un seguro colectivo. Su diseño fue el adecuado para iniciar su operación, sobretodo en condiciones en que no se contaba con información suficiente del mercado laboral, limitación que hoy es posible superar dado los mayores antecedentes que se tienen al respecto, permitiendo con ello evaluar el desempeño del seguro y formular las propuestas de cambio que lo perfeccionen.

realizada, se identificaron las principales razones de quienes lo usaron dentro del universo que tenía derecho al fondo. El análisis de la base de datos permite identificar que: I) ha disminuido la brecha en saldo de CIC entre quienes usaron el fondo y los que

// Gráfico 1: Beneficios Otorgados  
Octubre 2002 - Diciembre 2006



Fuente: SAFP

<sup>1</sup> Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones.

no, lo que significa que ambos grupos autofinancian el mismo monto de beneficio, aun cuando los beneficios totales divergen; además, esto significa un análisis racional de las elecciones de los usuarios, donde el costo de realizar los trámites del seguro son mayores a los beneficios marginales que podrían obtener de acceder al fondo; II) la brecha en beneficios se ha reducido, pero sigue siendo mayor para aquellos que toman la opción del FCS; III) las tasas de reemplazo son mayores para quienes utilizan el FCS; IV) expectativas de encontrar nuevo trabajo: 47% de quienes no optan ya tienen trabajo entre el primer y segundo mes después de presentada la solicitud de beneficio, mientras que esta cifra cae a 19% entre quienes recurren al FCS; así, las sospechas sobre un eventual desconocimiento o falta de información por parte de los usuarios se despejan parcialmente, pues gran parte del comportamiento es racional; V) 43% de los que accedieron al FCS no han presentado cotizaciones posteriores a la recepción del beneficio, porcentaje que baja a un 28% para quienes no optaron por el FCS, antecedente que reafirma lo mencionado en el punto anterior; VI) no existen importantes diferencias entre los afiliados que optan y los que no optan al FCS en relación al número de cotizaciones, nivel de educación y edad.

A su vez, la encuesta AFC-Adimark, realizada en diciembre de 2006, revela que la primera razón de los usuarios sobre por qué no accede al FCS es que piensa encontrar pronto trabajo (30,5%), mientras que el segundo argumento es que consideran que deben realizar muchos trámites. Esto último requiere de un análisis sobre si efectivamente el sistema es engorroso para así evitar abusos del seguro.

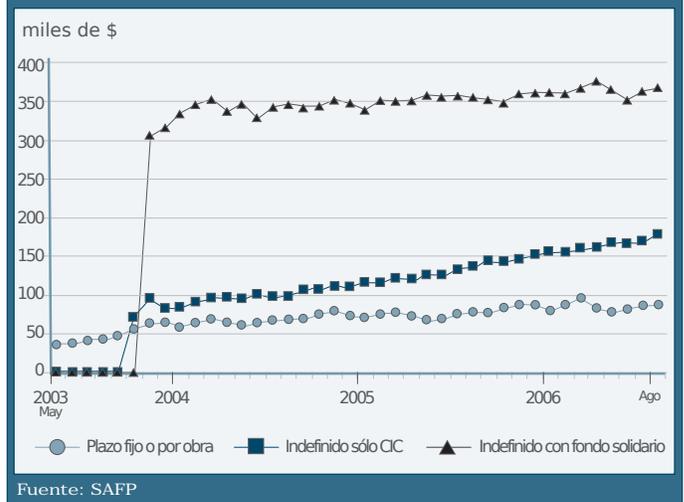
El Gráfico N° 2 muestra la evolución de los beneficios otorgados. Existen diferencias significativas entre quienes tienen contrato indefinido y contrato a plazo fijo, diferencias aún más pronunciadas si estos grupos se comparan con quienes tienen contrato indefinido y con acceso al fondo solidario. Todos los grupos han aumentado el monto promedio de sus beneficios, en especial aquellos con contrato a plazo fijo, quienes doblan el valor respecto de lo que percibían en los primeros años de funcionamiento del sistema.

Por otra parte, el análisis de la tasa de reemplazo de los beneficiarios revela que para quienes tienen acceso legal al FCS esta tasa es

igual a 50% en el primer mes, cifra que luego cae a un 40% en promedio mensual.

Por último, es necesario realizar una observación sobre la rentabilidad de los fondos de cesantía. A diferencia de los fondos de pensiones, los cuales tienen un mayor plazo para amortiguar las variaciones en la rentabilidad, en el seguro de cesantía la estabilidad en el tiempo de la rentabilidad es un componente importante para los resultados, en especial por la particularidad del seguro, donde los fondos son utilizados en el corto plazo. No obstante esta observación, la rentabilidad de los fondos de cesantía ha resultado menor a la rentabilidad del fondo E del sistema de pensiones, incluso si se considera el subgrupo de inversiones que menos renta en el fondo E. Lo anterior es importante para identificar qué es lo que no se está realizando eficientemente en las inversiones del fondo del seguro de cesantía.

// Gráfico 2: Monto Promedio de Beneficios Otorgados



## // Conclusiones

Al finalizar es necesario un breve análisis sobre los principales puntos expuestos, en especial a los referidos a acceso y monto del beneficio, rentabilidad de los fondos y otras modificaciones. Acceso al beneficio. Los requisitos de acceso al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) son muy restrictivos, pues sólo un 2% de los beneficiarios lo ha utilizado. De esta manera, ha quedado excluido de este beneficio un grupo importante de trabajadores que, de acuerdo a los datos disponibles, es el más desprotegido por tener contrato a plazo fijo (82% de los beneficiarios del seguro). Por otra parte, es relevante observar que el comportamiento laboral-previsional de los trabajadores con contrato a plazo fijo es distinto al de los trabajadores con contrato a plazo indefinido.

**Monto del beneficio.** La prestación monetaria para beneficios financiados con la CIC depende del saldo acumulado y no se relaciona estrictamente con el salario (tasa de reemplazo), lo que va en contra del objetivo de mantener relativamente estable el ingreso de las personas. Además, el sistema promueve el retiro total de los fondos acumulados en la CIC por evento de cesantía. Por último, el número de pagos no guarda relación con la duración promedio del desempleo.

**Rentabilidad de los fondos.** No está claro que la regulación establecida para las inversiones de los fondos de cesantía deba ser la del fondo E de pensiones. Lamentablemente, la reforma al sistema de pensiones, actualmente en el Congreso, no soluciona el problema. El portafolio de referencia para establecer el sistema de premios y castigos, Fondo E de pensiones, al que está sujeto el cobro de la comisión a los cotizantes por concepto de administración, no lleva necesariamente a una combinación de riesgo-retorno adecuada para los Fondos de Cesantía.

**Otras modificaciones.** Se requiere realizar cambios paramétricos que perfeccionen el actual sistema en los aspectos señalados como deficientes. A su vez, debe otorgarse una adecuada protección social al trabajador cesante, entregando un apoyo integral que adicione al beneficio monetario del seguro de cesantía herramientas que aumenten sus posibilidades de mejor y más pronta reinsertión laboral. Para el cumplimiento de esto último, se busca la articulación de políticas activas y pasivas de empleo focalizadas en los trabajadores desempleados.

# El Seguro de Desempleo

Carmen Pagés<sup>1</sup>

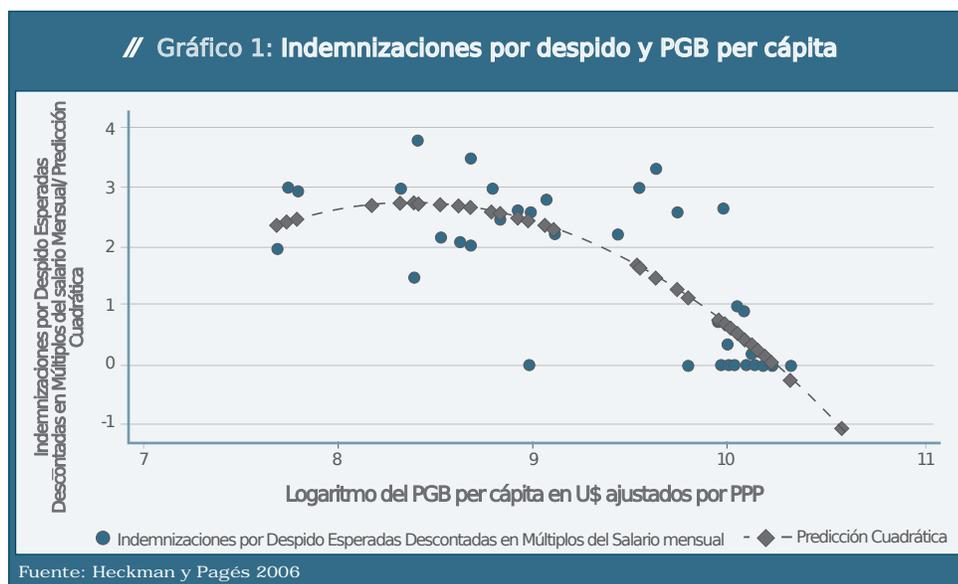
La rotación del empleo ha experimentado un nivel alto en los últimos años. Esta rotación es la esencia de los mercados, pues permite un ajuste adecuado ante *shocks económicos* y es el motor del crecimiento. Esto último puede no lograrse si no se crean mecanismos de disminución de riesgos. Identificar el evento de desempleo es un ejercicio bastante complicado y aún más difícil es hacerlo en los países latinos. En los países industrializados, en los últimos años, se han realizado ajustes para evitar los incentivos a permanecer en el desempleo provocados por el sistema de protección social.

El diseño del seguro de desempleo chileno es muy interesante e innovador, existiendo interés en otros países por conocer esta experiencia, especialmente en aquellas naciones donde este seguro representa altos costos.

No obstante, hay que ser precavidos con el sistema nacional, pues éste entró en vigencia cuando la economía se encontraba en proceso de expansión, con niveles de desempleo decrecientes, junto con una menor tasa de rotación laboral. Es por lo anterior que el estado estacionario del sistema se verá dentro de los próximos 5 a 10 años.

La proporción que no califica para acceder al FCS es un grupo importante de los afiliados al sistema. Los trabajadores temporales, que perciben menores ingresos, tienen una probabilidad mayor de encontrarse desempleados en comparación con aquellos trabajadores con contrato indefinido, los que enfrentan una incertidumbre menor. En consecuencia, el diseño del sistema es apropiado al considerar niveles de ahorro contingentes al nivel de riesgo de quedar desempleado.

Las opciones de reforma que apunten a mejorar los beneficios deben pasar por una modificación del régimen de indemnizaciones por año de servicio, mecanismo de protoseguros, lo que genera incentivos al desempleo. Un mito es que los trabajadores en los países en desarrollo están más desprotegidos desde el punto de vista legal, aunque existe evidencia de resultados contrarios donde los beneficios regulados por ley son mayores cuanto más pobre es el país. Un ejemplo perentorio de esto se da en las indemnizaciones por despido, lo que se presenta en el Gráfico N° 1<sup>2</sup>, donde efectivamente las indemnizaciones por despido reglamentadas por ley disminuyen a medida que los países tienen un mayor nivel de ingresos. Esto coincide con la afirmación de que el nivel promedio de indemnizaciones es mayor en América Latina que en los países industriales.

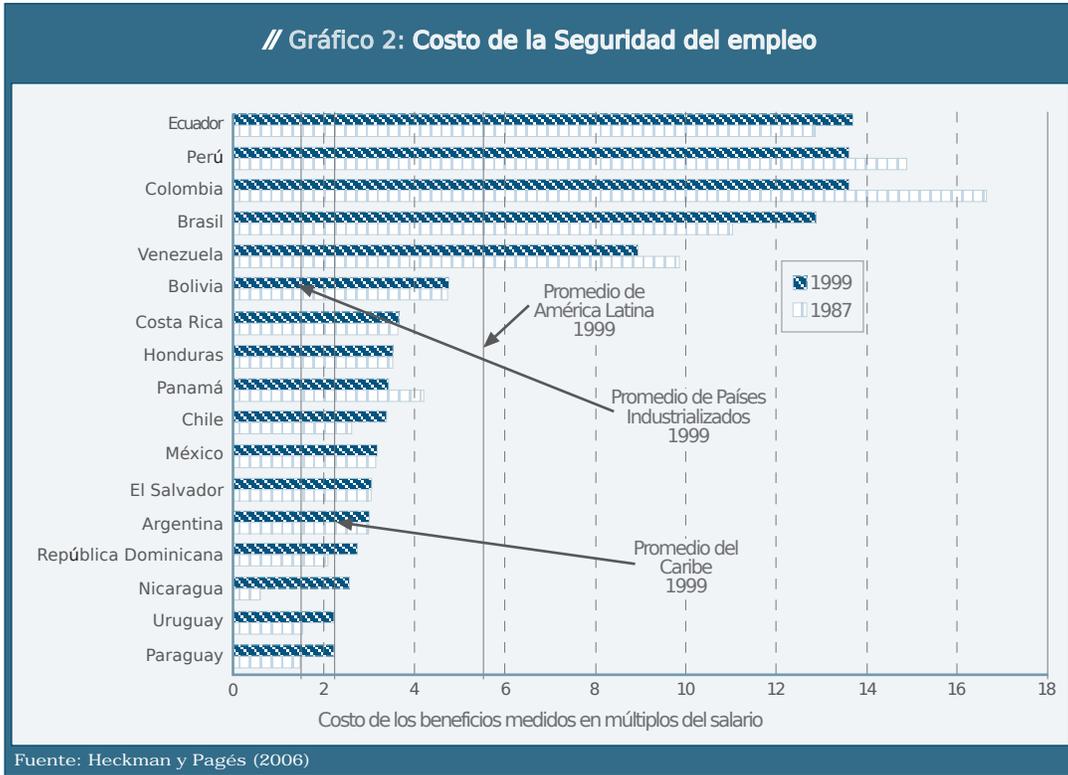


<sup>1</sup> Economista-investigador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>2</sup> Heckman, J y Pagés, C (2006), Regulación y Empleo: Lecciones de América y el Caribe, CIEDESS, 2006. Págs. 30-40.

Relacionado con lo anterior, un incremento de los costos laborales tiene como consecuencia una caída del empleo. Algunos estudios empíricos realizados en los países de la región corroboran una relación negativa entre costos laborales y empleo, en donde por cada 10% de aumento en dichos costos se produce

una caída del empleo entre un 2 y un 6%. En el Gráfico N° 2 se observa que el promedio de los costos laborales en América Latina son mayores a los de los países industrializados para el año 1999, aunque se observa una tendencia decreciente respecto a 1987.



Por último, se requiere perfeccionar los mecanismos de activación al empleo, donde en países industrializados se observa que la incorporación a los trabajos ha disminuido en el tiempo, en

conjunto con las tasas de reemplazo. Este aspecto aún está lejos de pasar en Chile, pero es necesario considerarlo en el diseño de las propuestas venideras.

# Diagnóstico y propuestas de la Comisión de Usuarios

Andrea Repetto<sup>1</sup>

La implementación en Chile del seguro de cesantía incorporó algunas novedades respecto a los diseños que existen en otras latitudes, con aspectos tales como el sistema de capitalización individual como base, la licitación de la administración de fondos a una sola empresa y, por último, la Comisión de Usuarios. Esta última se encarga de supervisar el sistema, pero desde una óptica de los trabajadores, empleadores y académicos, con el fin de que se cumpla el espíritu de la ley, donde los usuarios son el centro del programa. También la Comisión se ha preocupado de proyectar hacia el futuro eventuales cursos de acción.

El Informe de la Comisión para el año 2006 tiene dos partes. La primera es de diagnóstico, enfocada en cuatro áreas: I) cobertura; II) beneficios; III) calidad del servicio; y, IV) financiamiento e inversiones. La segunda parte se realiza con miras de reforma y considera: I) intermediación laboral y capacitación; II) acceso a los beneficios (tasa de reemplazo); III) fórmula de acumulación de los fondos en cuentas individuales; IV) comunicación y educación (información para usuarios sobre el funcionamiento); y, V) estudios sobre el seguro de desempleo y el mercado laboral (análisis académico).

## // Diagnóstico

Hoy hay 4,5 millones de afiliados, de los que 2,5 de ellos son cotizantes. La tasa de afiliación ha crecido en forma exponencial, explicada principalmente por la alta rotación de la fuerza de trabajo. Los independientes no poseen gran participación, al igual que en el sistema de pensiones. La edad predominante es la de generaciones más jóvenes y parte importante de los trabajadores posee contrato a plazo fijo (45%).

Una proporción significativa de trabajadores con contrato fijo está realizando giros desde las CIC una vez finalizada su relación laboral, no estando en condición de desempleo; es decir, en este caso el seguro es considerado como una especie de cuenta ahorro de corto plazo. Además, existe un bajo acceso al FCS lo se puede observar en la Tabla N° 1 por medio del número de solicitudes de beneficios, donde en el año 2006 sólo 25 mil solicitudes se realizaron a dicho fondo, mientras que el total de solicitudes al seguro llega a más de 800 mil.

// Tabla 1: Número de solicitudes de Beneficio del Seguro de Desempleo

Año	Tipo de Contrato			Fallecidos y Pensionados	Total
	Plazo Fijo	Indefinido			
	CIC	CIC	CIC + FCS		
2003	111.032	529	102	177	111.840
2004	339.646	40.404	7.219	1.407	448.676
2005	517.115	110.341	16.691	3.478	647.625
2006	610.265	173.241	25.313	4.788	813.607

Fuente: Elaboración del Autor

1 Presidenta de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

Por otro lado, para el año 2006 (ver Tabla N° 2), el promedio mensual de los beneficios por solicitud es de 111 mil pesos, mientras que para los trabajadores a plazo fijo es de 87 mil pesos,

para los con contrato indefinido sin acceso al fondo solidario es de 164 mil pesos y para quienes acceden al fondo solidario es de 312 mil pesos.

// Tabla 2: Monto promedio de Solicitudes de Beneficios Otorgados En pesos de cada año

Año	Tipo de Contrato			Fallecidos y Pensionados	Total
	Plazo Fijo	Indefinido			
	CIC	CIC	CIC + FCS		
2003	45.023	56.711	78.431	39.548	45.100
2004	65.198	91.105	269.151	70.362	70.828
2005	75.268	123.390	329.219	85.106	90.064
2006	87.385	164.441	312.132	109.858	110.917

Fuente: Elaboración del Autor

## // Propuestas de reforma

**Intermediación laboral.** Existe bastante espacio para perfeccionar el sistema por medio de políticas activas pro-empleo, tal como CIEDESS, a través de seminarios y publicaciones, ha estado manifestando su preocupación por este tema. Al respecto, en el ámbito de la intermediación laboral se identifican tres dimensiones de política: I) **Bolsa Nacional de Empleo (BNE):** presenta altos problemas de gestión local y los empleadores no están contratando por este medio. Como en la actualidad existen empresas especializadas en esta intermediación, sería recomendable compatibilizar las tecnologías y los sistemas de información para potenciar el trabajo de las OMIL; II) **Sistema de Intermediación Laboral (SIL):** la Subsecretaría de Trabajo está diseñando un plan piloto en esta área, para que las empresas tengan mayores incentivos por contratar a trabajadores desempleados; y, III) **Capacitación:** se espera vincular a SENCE con programas de capacitación, algunos de los cuales se realizarán a fines de este año y otros a comienzos del próximo, centrados en los trabajadores que presentan mayores dificultades para reincorporarse al trabajo.

**Generosidad y acceso a los beneficios.** En primer lugar, se debe definir el mecanismo de acceso al Fondo Solidario de los trabajadores con contrato indefinido, considerando aspectos como el número de cotizaciones como prerrequisito, que en la actualidad se estima excesivo; tope máximo, en especial porque la actual cobertura se realiza sólo para bajos niveles de salarios, ni siquiera cubriendo los ingresos medios de la población; indexación de salarios; y, la existencia de trabajadores diferenciados en cuanto a cargas y responsabilidades en el hogar. En segundo lugar, hay que determinar qué nivel de seguridad se otorgará a los trabajadores por obra o a plazo fijo. En tercer lugar, se debe considerar que si las personas con contrato fijo pueden acceder al beneficio ante cualquier causal de desempleo, entonces ¿corresponde otorgar el acceso a los de contrato indefinido? Por

último, corresponde proponer un seguro catastrófico como mecanismo contracíclico, donde en aquellas épocas con mayor nivel de desempleo el trabajador pueda recibir un sexto pago.

**Acumulación de fondos en las cuentas individuales.** Actualmente se está limitando a las personas para que no puedan realizar giros cuando caen en desempleo de corta duración. Sobre el particular, la Comisión propone que se incentive el no giro, premiando a aquellas personas que no retiren sus fondos por un determinado período de tiempo. En cuanto a la rentabilidad, no parece adecuado replicar el esquema de inversiones del sistema de pensiones, dada la característica especial de la contingencia del desempleo, por lo que debería redefinirse el *benchmark* para la inversión de los fondos del sistema. Además, no debería existir sobreacumulación en las CIC, como también es necesario generar mecanismos de ahorro voluntario.

**Comunicación y educación.** Muchos trabajadores toman conocimiento del sistema recién al momento de realizar sus diligencias por primera vez, lo que es una señal de desinformación y falta de educación previsional. Junto a lo anterior, la SAFP podría evaluar la calidad del servicio del seguro, a partir del estudio que ya realiza para el sistema de pensiones.

**Estudios sobre el seguro y el mercado laboral.** Se propone otorgar libre acceso a la comunidad investigadora, con los resguardos adecuados, a fin de permitir una mayor comprensión de las dinámicas de comportamiento del desempleo y mercado del trabajo.

Una ventaja de estas propuestas es que se han consensuado entre representantes de empleadores y trabajadores participantes en la Comisión de Usuarios, lo que es un avance importante en la discusión de reforma para el seguro de desempleo.

# La Experiencia Europea del Seguro de Desempleo

Victor Tokman<sup>1</sup>

La coyuntura de la implementación del sistema de seguro de cesantía en Chile fue adversa, si se consideran aspectos como la salida de la recesión provocada por la crisis asiática y el déficit fiscal presupuestario. Antes de la puesta en marcha, fue relevante responder ¿quién financia el seguro?, por lo que se estableció un mecanismo de incentivos que evitara el riesgo moral observado en países europeos con altos beneficios. El resultado fue un proyecto bien diseñado e innovador, que incorporó los elementos anteriores bajo la lógica prevaleciente en el sistema de seguridad social chileno, financiando los riesgos sociales sobre una base contributiva, generando ahorros obligatorios, como en el sistema de AFP, más un fondo solidario y un aporte del Estado.

Sobre potenciales perfeccionamientos necesarios, se deben analizar dos aspectos. El primero se relaciona con la paradoja entre montos de compensación bajos y acumulación de fondos no usados en el Fondo Solidario (FCS). El segundo se refiere al comportamiento diferenciado entre los trabajadores según tipo de contrato, debiéndose traspasar al seguro un componente característico del mercado del trabajo.

Un eventual proyecto de reforma estará impactado por el entorno económico, muy distinto al de cuando se diseñó e implementó el actual sistema, pues el país se encuentra en un período de expansión y de holgura en los recursos fiscales. Al parecer existe una serie de observaciones para disminuir las restricciones a quienes no tienen acceso al FCS, donde 12 meses de contribuciones puede ser una exigencia un tanto elevada. También parece factible elevar las tasas de reemplazo de los pagos del fondo solidario, de forma de incentivar el dinamismo del mercado y mantener la diferencia según el tipo de empleo. Por último, parece una excelente idea el generar un seguro catastrófico ante los ciclos económicos. Los planteamientos anteriores son compartidos por este expositor, aunque se debe precisar cómo se financiaría el costo de un mayor acceso al FCS y la igualación de derechos entre trabajadores. Sin embargo, no se debería modificar sustancialmente las contribuciones que existen en la actualidad, para no fomentar un aumento del costo de las empresas.

Sobre la intermediación se propone un sistema nacional, ya que las medidas en este ámbito no han respondido a las necesidades, existiendo instituciones privadas y públicas que podrían potenciar los servicios. Esta combinación entre políticas activas y pasivas está en el centro de la discusión teórica a nivel mundial. En Europa existe un intenso debate sobre la disminución de un sistema de *welfare state* por uno de políticas más activas, lo que significa una

transformación cultural que choca con los enfoques tradicionales de las políticas públicas.

Las políticas de protección del empleo y el seguro de cesantía deberían ser complementarias. En la discusión actual en Chile sobre la disminución del pago patronal por año de trabajo del empleado, se parte con un sistema que hoy es de altas indemnizaciones y un modesto seguro de desempleo, a partir de lo cual es más factible crear mecanismos que signifiquen a las empresas reducir las indemnizaciones a cambio de mayores contribuciones al seguro, lo que sumado a un aporte fiscal complementario significaría un nuevo esquema de financiamiento para el sistema. Por supuesto, ésta no es la única alternativa para la llamada *flexiseguridad*<sup>2</sup>.

En Europa existen distintas conciliaciones entre políticas de empleo y seguro de cesantía. Alta flexibilidad laboral y generosos seguros de desempleo se observa en países como Dinamarca, Holanda y Bélgica; fuerte protección al empleo y bajos niveles de seguro prevalece en Italia, España y Portugal, estando Chile en condición similar a este grupo de países; por último, una situación intermedia ocurre en naciones como Suecia, Alemania y Francia, donde ambas protecciones son altas. ¿Cuál es la percepción de la gente a la seguridad que les otorga el sistema? Mientras el primer grupo se siente seguro, el segundo tiene una percepción contraria, lo que refleja que en países con alta flexibilidad en el mercado del trabajo y con un muy buen seguro, los trabajadores saben que tienen una buena cobertura, aun cuando la tasa de rotación laboral es alta. En los países mediterráneos ocurre la situación inversa, donde a pesar de existir alta protección en el trabajo, las personas estiman que pueden caer en un largo período de cesantía, con dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

Al iniciarse el seguro de cesantía en Chile, Olivier Blanchard señaló que el sistema de indemnizaciones es un mecanismo justificado para proteger a los trabajadores en su pérdida de empleo, pero éste debe ir en conjunto con incentivos de búsqueda de empleo y considerando que las empresas requieren de liquidez para despedir a sus trabajadores. En relación al modelo de autoseguro de Chile expresó que sólo se podría lograr un seguro de desempleo muy reducido, porque el desempleo se presenta temprano en el ciclo laboral y es extenso en el tiempo como para que los trabajadores puedan reunir fondos suficientes. Por lo tanto, éste debe ser acompañado de un seguro público, suficientemente generoso pero condicionando a la búsqueda y reinserción en el mercado del trabajo. Hacia esta solución han transitado los países con actuales reformas.

<sup>1</sup> Ex Subdirector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>2</sup> Los términos *flexiseguridad* o *flexiguridad* suelen utilizarse indistintamente.

## Datos y Estadísticas

A continuación se presentan datos, estadísticas e indicadores sobre el funcionamiento del sistema de seguridad social, además de áreas específicas de ella. Para esta ocasión se incluyen algunas simulaciones para evaluar el impacto de variables relevantes como el retorno de fondos, el plazo y las remuneraciones sobre algunos beneficios como pensiones y seguro de desempleo.

### // Pensiones

// Tabla 1: Impacto de la Rentabilidad sobre las Pensiones

Rentabilidad Anual	Saldo Acumulado (en pesos)	Nº de Salarios	Pensión (en pesos)	Pensión (como % del salario)	Impacto marginal de la Rentabilidad
1%	17.592.151	50	97.734	28%	-
2%	21.264.173	61	118.134	34%	20,9%
3%	25.954.728	74	144.193	41%	22,1%
4%	31.980.583	91	177.670	51%	23,2%
5%	39.763.235	114	220.907	63%	24,3%
6%	49.864.860	142	277.027	79%	25,4%
7%	63.036.911	180	350.205	100%	26,4%
8%	80.285.887	229	446.033	127%	27,4%
9%	102.962.457	294	572.014	163%	28,2%
10%	132.882.332	380	738.235	211%	29,1%

Nota: Esta simulación considera cotizaciones continuas para un plazo de 35 años, con remuneraciones estables e iguales a \$350.000 bruto mensual. Por otra parte, el monto de la pensión se ha calculado en forma simplificada como el saldo en la cuenta dividido por la expectativa de sobrevivencia, que para este caso se estima en 15 años.

Fuente: Elaboración CIEDESS

**// Tabla 2: Impacto del Plazo de Inversión sobre las Pensiones**

Plazo (años)	Saldo Acumulado (en pesos)	Nº de Salarios	Pensión (en pesos)	Pensión (como % del salario)	Impacto marginal del plazo
10	5.735.777	16	31.865	9%	-
15	10.178.655	29	56.548	16%	77,5%
20	16.171.431	46	89.841	26%	58,9%
25	24.254.789	69	134.749	38%	50,0%
30	35.158.026	100	195.322	56%	45,0%
35	49.864.860	142	277.027	79%	41,8%
40	69.702.176	199	387.234	111%	39,8%

Nota: Esta simulación considera cotizaciones continuas para el plazo determinado, con remuneraciones estables e iguales a \$350.000 bruto mensual, y una rentabilidad anual promedio de 6%. Por otra parte, el monto de la pensión se ha calculado en forma simplificada como el saldo en la cuenta dividido por la expectativa de sobrevivencia, que para este caso se estima en 15 años.

Fuente: Elaboración CIEDESS

**// Tabla 3: Impacto de la Rentabilidad y el Plazo de Inversión sobre las Pensiones - Valores expresados como % del salario**

Rentabilidad (anual)	Plazo (año)						
	10	15	20	25	30	35	40
1%	7%	10,8%	14,8%	18,9%	23,3%	27,9%	32,8%
2%	7,4%	11,7%	16,4%	21,6%	27,4%	33,8%	40,8%
3%	7,8%	12,6%	18,2%	24,8%	32,4%	41,2%	51,4%
4%	8,2%	13,7%	20,4%	28,6%	38,6%	50,8%	65,7%
5%	8,6%	14,8%	22,8%	33,1%	46,2%	63,1%	84,8%
6%	9,1%	16,2%	25,7%	38,5%	55,8%	79,2%	110,6%
7%	9,6%	17,6%	28,9%	45,0%	67,8%	100,1%	145,8%
8%	10,2%	19,2%	32,7%	52,8%	82,8%	127,4%	193,9%
9%	10,8%	21,0%	37,1%	62,3%	101,7%	163,4%	260,1%
10%	11,4%	23,0%	42,2%	73,7%	125,6%	210,9%	351,3%

Nota: Esta simulación considera cotizaciones continuas para los plazos determinados, con remuneraciones estables e iguales a \$350.000 bruto, y rentabilidades anuales promedio. Por otra parte, el monto de la pensión se ha calculado en forma simplificada como el saldo en la cuenta dividido por la expectativa de sobrevivencia, que para este caso se estima en 15 años.

Fuente: Elaboración CIEDESS

// Desempleo

**// Tabla 4: Impacto de la Rentabilidad del FC sobre el saldo en CIC**

Rentabilidad (anual)	Saldo Acumulado (en pesos)	Nº de Salarios	Impacto marginal de la Rentabilidad
0,0%	92.400	0,264	0,0%
0,5%	92.612	0,265	0,23%
1,0%	92.825	0,265	0,23%
1,5%	93.038	0,266	0,23%
2,0%	93.252	0,266	0,23%
2,5%	93.466	0,267	0,23%
3,0%	93.681	0,268	0,23%
3,5%	93.897	0,268	0,23%
4,0%	94.113	0,269	0,23%
4,5%	91.330	0,270	0,23%
5,0%	94.547	0,270	0,23%
5,5%	94.765	0,271	0,23%
6,0%	94.984	0,271	0,23%

Nota: Para la determinación de los saldos en la CIC se asume una relación laboral con contrato indefinido, con un salario promedio y estable de \$350.000 brutos mensuales, donde el aporte mensual es 2,2% de la remuneración (1,6% a cargo del empleador y 0,6% a cargo del trabajador –Ver Tabla 1). Además, el horizonte de inversión es de 1 año.

Fuente: Elaboración CIEDESS

**// Tabla 5: Impacto del plazo de Inversión sobre el saldo en CIC**

Plazo (años)	Saldo Acumulado (en pesos)	Nº de Salarios	Impacto marginal del plazo
1	93.252	0,27	0,0%
2	188.386	0,54	102,0%
3	285.440	0,82	51,5%
4	384.453	1,10	34,7%
5	485.465	1,39	26,3%
6	588.515	1,68	21,2%
7	693.646	1,98	17,9%
8	800.898	2,29	15,5%
9	910.316	2,60	13,7%
10	1.021.941	2,92	12,3%

Nota: Para la determinación de los saldos en la CIC se asume una relación laboral con contrato indefinido, con un salario promedio y estable de \$350.000 brutos mensuales, donde el aporte mensual es 2,2% de la remuneración (1,6% a cargo del empleador y 0,6% a cargo del trabajador –Ver Tabla 1). Además, el retorno del fondo de cesantía es igual a un 2% anual.

Fuente: Elaboración CIEDESS

**// Tabla 6: Impacto de la Rentabilidad y del Plazo de Inversión sobre el Saldo en CIC - Nivel de salarios ahorrados**

Rentabilidad (anual)	Plazo (año)					
	1	2	3	4	5	11
1%	0,27	0,53	0,80	1,08	1,35	3,07
2%	0,27	0,54	0,82	1,10	1,39	3,25
3%	0,27	0,54	0,83	1,12	1,42	3,44
4%	0,27	0,55	0,84	1,14	1,46	3,64
5%	0,27	0,55	0,85	1,17	1,50	3,86
6%	0,27	0,56	0,87	1,19	1,53	4,10

Nota: Para la determinación de los saldos en la CIC se asume una relación laboral con contrato indefinido, con un salario promedio y estable de \$350.000 brutos mensuales, donde el aporte mensual es 2,2% de la remuneración (1,6% a cargo del empleador y 0,6% a cargo del trabajador –Ver Tabla 1).

Fuente: Elaboración CIEDESS

## Noticias Nacionales

### // Banco Central amplía límite para inversiones de AFP en el extranjero.

El Consejo del Banco Central acordó aumentar el límite máximo de inversión permitido en moneda extranjera sin cobertura cambiaria para cada tipo de Fondo: a 43% para el Fondo Tipo A; 28% para el Fondo B; 22% para el Fondo C; y, 17% para el Fondo D. Esta modificación entró en vigencia el día 9 de agosto del presente año. Fuente: <http://www.emol.com>

### // Bajas en resultados de ISAPRES abiertas.

Luego de percibir una baja de un 40% durante el primer semestre de 2006, las utilidades de las ISAPRES siguen decreciendo pasando de \$ 32 mil millones, en el primer semestre de 2006, a \$ 18.669 millones, en el primer semestre del 2007. Esta caída se explica por el aumento de la siniestralidad en los usuarios y el aumento

a tasas de dos dígitos del gasto en las licencias médicas. Fuente: <http://www.diariofinanciero.cl>

### // Gastos en salud para la tercera edad se cuadruplicaría.

El gasto en salud para los mayores de 60 años se cuadruplicará para el año 2020 según un estudio elaborado por la Superintendencia de Salud. La cifra llegaría a US\$ 3.780 millones, lo que representará el 2,1% del PIB según las proyecciones económicas del INE.

Fuente: <http://www.diarioelfinanciero.cl>

### // Aprobada Reforma Previsional por Cámara Baja

El proyecto de ley que reforma el sistema de pensiones, fue aprobado por unanimidad por la Cámara de Diputados, el día 29 de Agosto pasado. Fuente: <http://www.emol.com>

## Noticias Internacionales

### // Proyecto de reforma al sistema de pensiones en Bolivia.

La nueva Ley General de Pensiones prevé la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), que será el órgano responsable de la regulación, planificación, dirección técnica, control y coordinación de los seguros a corto y largo plazo, además de la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administradora Nacional de Pensiones. El proyecto de Ley General de Pensiones basado en un "sistema solidario" establece la edad de jubilación de 55 años, sin distinción de género. El documento regula una pensión mínima equivalente al salario mínimo nacional de Bs 525, no pudiendo existir pensiones inferiores a esta unidad y en su caso se procederá a los reajustes pertinentes.

Fuente: <http://www.opinion.com.bo>

### // Complemento al plan de reforma al sistema de pensiones especiales en Francia.

Tal es la aspiración del Gobierno francés. Los actuales "régimenes especiales" benefician a 500 mil trabajadores del sector público,

permiten algunos retiros a los 50 años. Estos fueron introducidos tras el fin de la II Guerra Mundial y originalmente implementados para labores peligrosas o vitales para la reconstrucción tras la guerra. De igual forma, el sistema beneficia a muchos empleados del sector transporte y de firmas de servicios públicos, como también a senadores y diputados. El régimen es financiado parcialmente con la recaudación impositiva, lo que costaría al Estado francés cerca de 5.000 millones de euros este año. <http://lta.today.reuters.com>

### // Amplía reforma laboral, sanitaria y de pensiones en Francia.

Con la reforma pretende revertir el multimillonario déficit crónico de la seguridad social del país. Entre los puntos más polémicos está la anulación de privilegios jubilatorios a varios grupos profesionales, por otro lado, aspira a unificar la oficina de empleo y el seguro de desempleo, obligar a los desempleados a buscar trabajo y combatir el cobro fraudulento de prestaciones sociales. En materia de sanidad, se reforzará responsabilidad y aporte

privados de los pacientes. El proceso principal sería implementado en 2008.

<http://www.milenio.com>

### // Programa del Seguro de Desempleo para el Distrito Federal, México.

El programa al cual se podrán inscribir mujeres y hombres mayores de 18 años, residentes en el Distrito Federal, que hayan perdido su empleo formal a partir del 5 de diciembre de 2006 es el primero que se instaura en el país. Respecto a los recursos que va a requerir el programa –540 millones de pesos para una cobertura de 60 mil beneficiarios, quienes recibirán mil 500 pesos al mes durante un semestre–, provendrán de los ahorros que ha obtenido el gobierno capitalino, debido a la buena administración financiera. El programa tiene el objetivo no de generar empleos, sino de asistir a las personas que pierden su trabajo de manera involuntaria. En breve el jefe de Gobierno enviará una iniciativa a la Asamblea Legislativa para que este programa sea elevado a rango de ley. <http://www.jornada.unam.mx>

### // Acuerdo del Proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Los días 5 y 6 de julio se realizó en Iquique, Chile, la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, donde fue aprobado y firmado el Proyecto de Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, iniciativa que viene gestándose desde 2005, el cual se elevará a la consideración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrá lugar entre los días 8 y 10 de noviembre en Santiago, Chile. El Convenio, persigue la conservación de los derechos sociales de los trabajadores migrantes latinoamericanos y evitar el perjuicio en su protección social, particularmente en las pensiones. Los derechos sociales garantizados podrán ser reclamados judicialmente cuando el Convenio esté en vigor en los países latinoamericanos, así el Convenio constituiría el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano sobre la materia.

Fuente: <http://www.oiss.org>

### // Primer Foro Mundial de la Seguridad Social

Del 10 al 15 de septiembre se desarrollará el Primer Foro Mundial de la Seguridad Social en Moscú, Rusia. Los temas principales a

tratar serán el envejecimiento de las poblaciones, los mercados de trabajo informales y las perturbaciones económicas. Fuente:

<http://www.issa.int>

### // Seminario Aseguramiento Público en Salud en América: Hacia la Cobertura Universal

El Seminario tendrá lugar en Ciudad de México, México, los días 4 y 5 de septiembre. Fuente: <http://www.ciss.org.mx>

### // XII Reunión Técnica de la CAAF

La Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento ha organizado su XII Reunión Técnica "Reformas, Gestión de Inversiones y Longevidad: Efectos sobre las Pensiones, la cual se llevará a cabo los días 4 y 5 de Octubre del año en curso, en Frutillar, Chile. Fuente: <http://www.ciss.org.mx>

### // XIII Reunión Técnica de la CAOSA

La reunión denominada "Alcanzando Resultados Relativos a la Misión a través de la Administración del Desempeño" de la Comisión Americana de Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA), se llevó a cabo en Anguila, Indias Occidentales Británicas, los días 20 a 22 de agosto del 2007. Este evento se enmarcó dentro de la conmemoración del XXV aniversario de los Sistemas de Seguridad Social de Anguila. Fuente: <http://www.ciss.org.mx>

### // Conferencia Internacional El trabajo decente como objetivo global y realidad nacional.

La Conferencia, organizada por la OIT, AISS y otras instituciones vinculadas, tendrá lugar dentro del marco de la Feria Mundial de Seguridad y Salud Laboral, que se realizará los días 19 y 20 de Septiembre del 2007, en Düsseldorf, Alemania. Dentro de los principales temas se discutirán los sistemas de inspección laboral, las estrategias y prácticas por un trabajo decente a nivel global y nacional, la prevención y la seguridad social. Fuente: <http://www.issa.int>

### // Seminario Internacional Autonomía del Derecho de la Seguridad Social, Jurisdicción y Procedimientos Especiales.

El Seminario se llevó a cabo los días 29, 30 y 31 de Agosto, en Bogotá, Colombia. <http://www.ciss.org.mx>

## Agenda Legislativa y Normativas Nacionales

Las siguientes iniciativas legales, relevantes dentro del marco de la seguridad social, presentan los avances que se indican durante el período correspondiente a este segundo número de **Panorama**.

**// Ley: Modifica el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 con el objeto de ampliar límites de inversión en el extranjero de los fondos de pensiones.**

Fuente: Ley 20.210

Fecha: 31 de julio de 2007

Tema: Pensiones.

La Ley n° 20.210, publicada en el diario oficial el 31 de julio de 2007, introdujo cambios al decreto ley N° 3.500. Entre sus medidas más importantes se encuentra el aumento del límite global de inversiones en el exterior, elevando el rango permitido de 30 a 45% para la suma de los Fondos de cada administradora, conservando la facultad del Banco Central para fijar el límite efectivo. Se establece la gradualidad para preservar la estabilidad del mercado de capitales local. Otra medida, es el aumento de los límites máximos de inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria para cada tipo de Fondo lo que se traduce en un aumento de 25% a 45% para el Fondo A; 15% a 35% para el Fondo B; 10% a 30% para el Fondo C; y, de un 8% a 20% del Fondo.

**// Proyecto de Ley: Para garantizar el acceso universal e igualitario a la pensión de vejez.**

Fuente: Boletín N° 5087-07

Fecha: 12 de junio de 2007

Tema: Pensiones

Hoy, el proyecto de reforma al sistema de pensiones reconoce en el ámbito legal una verdadera realización del derecho a la previsión, frente a este hecho, ahora se plantea reconocer constitucionalmente el derecho económico y social a la previsión social de un modo exigible.

El proyecto de ley de reforma constitucional, tiene por finalidad incorporar a esta el derecho al acceso a la pensión de vejez, en los casos en que la persona no haya podido procurársela. El tratamiento de este derecho actuará sin distinción de la calidad jurídica en que se encontró empleado el beneficiario durante su vida laboral y tendrá, en los casos y en la forma que corresponda, al Estado como proveedor material de dicha garantía en los casos que proceda. La iniciativa contempla además, que este derecho sea cautelado mediante acción de protección.

**// Proyecto de Ley: Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.**

Fuente: Boletín N° 4398-11

Fecha: 4 de julio de 2007

Tema: Salud

El proyecto viene en explicitar un conjunto de derechos aplicados a las situaciones concretas que se producen en la atención de salud, lo que constituye la consagración legal de un sistema de tutela ética en el ámbito del otorgamiento de prestaciones asistenciales, sobre derechos de los pacientes y la regulación de la muerte digna.

El proyecto establece varios principios fundamentales, los cuales una vez que entre en vigencia la ley, tendrán plena aplicación en cuanto los ciudadanos serán reconocidos como sujetos de derecho en salud, a saber: el derecho a un trato digno; el derecho a tener compañía y asistencia espiritual durante la hospitalización y con ocasión de prestaciones ambulatorias; el derecho a la información respecto de las atenciones de salud; el derecho a la reserva de la información de la ficha clínica y el derecho a la decisión informada..

**// Proyecto de Ley: Reforma constitucional en materia de negociación colectiva**

Fuente: Boletín N° 5181-07

Fecha: 10 de julio de 2007

Tema: Trabajo

El proyecto propone sustituir el marco normativo constitucional en materia de negociación colectiva y complementar el reconocimiento del derecho a huelga lo que se traduce en que la ley, establecerá respecto de los funcionarios públicos procedimientos especiales de negociación, y por otra parte se reconocerá expresamente el derecho a ejercer la huelga en el marco de la negociación colectiva.

**// Proyecto de Ley: Modifica le Ley Nº 16.744, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, con el fin de establecer una multa en contra de los empleadores que no efectúen la denuncia que se indica**  
Fuente: Boletín Nº 5259-13  
Fecha: 9 de agosto de 2007  
Tema: Accidentes del trabajo

El proyecto apunta a establecer una fuerte multa para el caso de que no se denuncien por parte del empleador, los accidentes o enfermedades que pudieren ocasionar incapacidad del trabajador y que no signifiquen su muerte o tengan el carácter de enfermedades o accidentes graves, como se aplica en la actualidad. La multa va de 50 a 100 U.T.M.

**// Proyecto de Ley: Modifica el Código del Trabajo, con el fin de sancionar pecuniariamente al empleador que efectúa descuentos ilegales a sus trabajadores**  
Fuente: Boletín Nº 5250-13  
Fecha: 1 de agosto de 2007  
Tema: Trabajo

El proyecto tiene por objeto evitar ciertas prácticas realizadas por empleadores que responsabilizan al trabajador de el no pago o protesto de títulos de créditos, robo o hurto cometidos por terceros, como de la destrucción de bienes de propiedad del empleador. Actualmente, estos hechos se traducen en descuentos a las remuneraciones del trabajador. La iniciativa establece que esta conducta del empleador es una infracción y un incumplimiento grave de las obligaciones que impone el contrato de trabajo, lo que se sancionaría con un recargo de un 100% respecto de las indemnizaciones contenidas en los artículos 162 y 163 del Código del Trabajo y la obligación de restituir la totalidad de las cantidades descontadas reajustadas e incrementadas con los respectivos intereses.