

## Primer Informe Anual de la Comisión de Usuarios sobre la AFC

### **La nueva Ley de Seguro de Cesantía**

En octubre del 2002 entró a operar la nueva Ley de Seguro de Cesantía con miras a asegurar un mínimo de ingreso al trabajador cesante así como para apoyar sus esfuerzos de búsqueda de un nuevo empleo y de reinserción productiva. El nuevo seguro es obligatorio para todo trabajador dependiente contratado a partir de octubre de 2002 y voluntario para los trabajadores dependientes actualmente bajo contrato.

### **Los principales hitos del 2002 para su entrada en vigencia**

Esta Ley, la 19.728, fue aprobada en 2001 pero requirió un proceso de licitación, adjudicación y puesta en marcha antes de poder entrar en vigencia. Entre los hitos principales antes de su entrada en vigencia y operación figuran los siguientes:

- **31 de Enero** Los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda adjudican por un plazo de 10 años, el servicio de administración del seguro de cesantía al grupo "Providencia", conformado por las siete AFP que operan en el país.
- **18 de Marzo** El grupo licitante Providencia se constituye en sociedad anónima bajo la razón social de "Sociedad y Administradora de Fondos de Cesantía de Chile S.A."
- **25 de Abril** La Sociedad Administradora y el Estado celebran el contrato para el servicio de administración del sistema
- **23 de Septiembre** Se publica en el Diario Oficial la resolución de la Superintendencia de AFP de 09 de septiembre de 2002, que autoriza el inicio de operaciones de AFC Chile a partir del 01 de octubre del 2002
- **01 de Octubre** Entra en vigencia la Ley N19.728, que establece el Seguro Obligatorio de Cesantía y la afiliación voluntaria.
- **02 de Octubre** Comienza la afiliación obligatoria al seguro de cesantía de quienes inician o reinician labores reguladas por el Código del Trabajo a contar de esta fecha.
- **12 de Noviembre** Se constituye oficialmente la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

### **La Comisión de Usuarios**

Entre los aspectos innovadores de la nueva Ley fue la creación de una "Comisión de Usuarios" de 7 miembros, cuya función es velar por los intereses de trabajadores y empresarios y de la correcta administración y operación de los fondos de cesantía. Debido a que se licitó la administración de los fondos de cesantía a una sola empresa para así abaratar costos, la Ley

considera que, al menos por los 10 años de la concesión, es importante suplir lo que un mercado competitivo normalmente proveería con esta Comisión de Usuarios que vele por la calidad de los servicios y buen funcionamiento de la Ley. Esta institución, pues, nuevo en su género al menos para la seguridad social en Chile, es una suerte de defensor del usuario (“ombudsman”).

Si bien la Comisión no tiene funciones ejecutivas, está facultada por la Ley a conocer y poder solicitar toda la información pertinente para velar por la correcta operación y adecuado cumplimiento de las obligaciones del contrato de administración – por ejemplo, divulgación, cobertura, atención a público, cumplimiento y oportunidad de pago, intermediación laboral, capacitación para cesantes, etc. Como la función de velar por la calidad de los servicios y el buen funcionamiento de las AFC es una función continua y permanente, la Ley exige que la Comisión se reúna al menos una vez al mes y hasta un máximo de dos veces al mes. De cada una de estas reuniones se levanta un acta que relata lo tratado en ella. Además la Comisión de Usuarios debe emitir un informe anual acerca de los resultados, servicios prestados y criterios de administración de la AFC en cumplimiento a la Ley. Los honorarios de sus miembros están establecidos por la Ley misma en 24UF por sesión y, en caso de sesionar dos o más veces en el mes (situación que hasta ahora no ha ocurrido), y con 48UF como tope mensual.

La Comisión está compuesta, según la Ley, por 7 miembros. Debe ser presidida por un académico, designado por el gobierno, en este caso el Profesor Joseph Ramos Quiñones, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Los 3 miembros, representantes de los trabajadores y cotizantes del sistema de seguro de cesantía, deben ser designados por la CUT, y son: Jorge Millán Baeza, Director de su Departamento de Seguridad Laboral, Arturo Martínez Molina, Presidente de la CUT y Miguel Vega Fuentes, Director de su Departamento de Seguridad Social. Los 3 miembros, representantes de los empresarios y también cotizantes del sistema de seguro de cesantía, deben ser designados por la Confederación de la Producción y Comercio, y son: Cristián Boetsch Fernández, Presidente de la Fundación de Asistencia Social de la Cámara Chilena de la Construcción, Hernán Mena Ramírez, Presidente de la comisión de Recursos Humanos de la SOFOFA y miembro de la comisión de la misma área de la SOFOFA y José San Francisco Pizarro, titular de la comisión laboral de la Sociedad Nacional de Minería. Conforme a la Ley, la misma Comisión eligió de entre sus miembros a Hernán Mena como Vicepresidente, y a Arturo Martínez como Secretario.

### **Funcionamiento del Sistema de Seguro de Cesantía entre octubre y fin de diciembre 2002**

El seguro de cesantía no sólo provee al afiliado de un apoyo financiero al menos durante parte importante de su período de cesantía si no que contempla un sistema de intermediación laboral para facilitar la búsqueda y rápida reincorporación al trabajo así como capacitación en los casos de desempleo prolongado o de índole más estructural. Obviamente, dado su recientes inicios, el esfuerzo principal se ha centrado en la incorporación de afiliados al sistema.

#### **a. La inesperada alta incorporación de afiliados**

Por ley, todo nuevo contratado – sea a plazo fijo o indefinido – debe incorporarse; asimismo, pueden afiliarse voluntariamente todos los asalariados ocupados con anterioridad a la ley. En sus primeros 3 meses, se afiliaron 410.530 trabajadores, lo que superó la afiliación esperada a esta fecha tanto por la AFC como por la Unidad de Seguro de Cesantía de la Superintendencia de AFP. El número de nuevos afiliados creció a un ritmo de 62.000 en octubre a uno de 177.000 en diciembre. En efecto, los meses de octubre a febrero se caracterizan por un alto empleo temporal

ligado a la agricultura. No obstante, este número excede en mucho el empleo temporal de la agricultura, ya que el empleo de toda la agricultura – temporal y permanente alcanza a alrededor de 750.000 trabajadores, y la diferencia entre el mes de máximo empleo (enero) y mínimo empleo (julio) es de alrededor de 120.000 trabajadores. De hecho, sobre 30% de los nuevos afiliados corresponden a la Región Metropolitana. Lo que denota pues es que además del trabajo temporal en la agricultura un número importante de trabajos no agrícolas son también de carácter temporal (la construcción) o estacional (el comercio, servicios, industria y demás actividades), lo que contribuye a una elevada rotación de la fuerza de trabajo en el transcurso del año.

Esta rápida incorporación sugiere que el grado de rotación de gran parte de la fuerza de trabajo es bastante mayor a lo que los estudiosos consideraban (25% al año, o sea, del orden de 225.000 – 250.000 de asalariados por trimestre, la mitad de los que de hecho se afiliaron). Esto implica que en el transcurso de un año muchos más trabajadores de lo que se pensaban tienen una participación intermitente, sea en la fuerza de trabajo sea con una misma empresa u ocupación, pasando de un trabajo a otro, de asalariado a cuenta propia, de cuenta propia a asalariado, de asalariado a inactivo y de inactivo a asalariado.

Asimismo, el hecho que se incorporen tantos en momentos en que, por lo moderado de la reactivación, el incremento neto en empleo asalariado en el mismo período fue muy inferior (62.000), indica que hay un número importante de trabajadores que están concluyendo sus trabajos (por obra, faena o plazo fijo) o que están retirándose o siendo despedidos de sus empresas simultáneamente a que otros están siendo contratados.

El 80% de los afiliados son por contratos a plazo fijo y por obra o faena, mientras que 20% son contratados en forma indefinida. Obviamente, en la medida que corra el tiempo el peso de las contrataciones indefinidas ha de crecer, pues muchos trabajos temporales volverán a ser ocupados por trabajadores ya afiliados en esta temporada.

Casi 10% de los nuevos afiliados lo hicieron voluntariamente. Esta cifra se presta a dos lecturas. La primera la ve como relativamente elevada si se toma en cuenta la reticencia natural, por incertidumbre, de afiliarse a algo nuevo, hasta que uno vea que los demás, incluyendo a sus amigos, también lo están haciendo y que – por ley, para abaratar los costos de la administración de fondos – la publicidad exigida ha sido baja, limitada principalmente al primer impulso por entrada en vigencia de la ley. La segunda lectura ve la afiliación como baja, si uno lo compara con el universo de potenciales afiliados, los cerca de 3.500.000 asalariados, es decir, poco más de 1% de los trabajadores elegibles para serlo.

Con todo la elevada incorporación implica que en apenas 3 meses 12% de los asalariados ya se han afiliado y empezarán a tener alguna protección frente al desempleo. Tan alta cifra también significa que ha habido un conocimiento y acatamiento de la norma de parte de los empleadores y que la formalización de los trabajos temporales y por obra ha sido aceptado por empleadores y trabajadores.

La inesperadamente elevada afiliación en los primeros meses ha sido un desafío importante para la AFC así como para la Superintendencia de AFP. En efecto, se ha tenido que atender más consultas así como recepcionar muchas más afiliaciones de lo anticipado, con todo lo que esto implica en mayor digitación, procesamiento de información, apertura de cuentas, aclaración de fallas de información, sistemas de control y fiscalización, etc.

Pese al elevado número de nuevos afiliados y lo nuevo del sistema, el rezago en el procesamiento – sobre todo por errores de información en la afiliación inicial - es relativamente

controlado, no habiendo más de 15% de información rezagada. Asimismo, hay sobre 200 centros de información y atención funcionando en todo el país. La fiscalización de los mismos por la Superintendencia de AFP en noviembre 2002 arrojó una falta de información e interconexión en 15% de los centros, lo que se tradujo en una multa a la AFC.

En síntesis, es nuestra apreciación que el sistema de seguro de cesantía ha funcionado muy satisfactoriamente en todo lo referido a afiliación y recaudación, - lo que ha sido el 100% de su trabajo hasta la fecha.

#### **b. Los beneficios prestados**

Obviamente, por llevar tres meses, aún no se pagan prestaciones. Estas no se comenzarán a pagar si no a fines de mayo cuando los trabajadores a plazo fijo que hubieran cotizado por al menos 6 meses sean elegibles; y no hasta fines de noviembre a los primero afiliados con contrato indefinido con 12 meses de cotización que queden cesantes.

El resto del sistema de beneficios – la intermediación laboral así como los programas de capacitación – están aún en preparación, pues no serán requeridas hasta octubre del 2003, cuando figuren los primeros cesantes elegibles a tales servicios. El sistema de intermediación se está diseñando para poder atender a unos 500.000 trabajadores por año y se estructuraría con la participación de agentes intermediarios. Debería comenzar en octubre de 2003 en cuatro o cinco regiones del país para estar en funcionamiento en todo el país en octubre del 2004.

#### **c. Financiamiento e inversiones**

Los Fondos de Cesantía se activaron con el primer aporte estatal de \$77.672.000 a fines de octubre del 2002. En noviembre y diciembre se recaudaron cifras – según la Memoria 2002 de la AFC – del orden de \$1.000.000 y \$2.300.000 respectivamente.

La Administradora terminó el ejercicio 2002 con una pérdida de M\$668.336 que incluye el déficit del período de desarrollo. A este respecto, cabe hacer notar que la estructura de comisiones de AFC Chile de 0,6% anual sobre saldo, implica un escenario inicial de pérdidas, durante parte del período de crecimiento de los fondos administrados. En atención a que las cuentas Disponible y Valores por Depositar sumaban a esa fecha M\$604.041, a este valor se le debe agregar un aumento de capital para cumplir el patrimonio neto mínimo exigido por la ley de U.F. 20.000.

Al 31 de diciembre de 2002 la cartera de inversiones, producto de la recaudación de noviembre y diciembre y del aporte estatal del último trimestre avanzó a M\$3.562.464.-, iniciándose de este modo, la conformación del portafolio. Esta cartera estaba conformada a esa fecha por instrumentos estatales emitidos por Banco Central y el Instituto de Normalización Previsional en un 26%, letras hipotecarias y depósitos emitidos por instituciones financieras en un 73% y por bonos de empresas en un 1%.

#### **d. Información y estudios**

Cabe mencionar que un sub-producto del sistema de seguro de cesantía es que, en régimen, se dispondrá de una información única y completa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile. Tal como ya nos ha sorprendido la elevada rotación, no cabe duda que nos esperan otras sorpresas en el futuro. Este mayor conocimiento del mercado de trabajo ha de permitir un mucho mejor diseño de políticas de empleo a futuro.

### e. Implantación y funcionamiento de la Comisión de Usuarios

La Comisión de Usuarios es otro de los elementos innovadores claves del Seguro de Cesantía. En efecto, esta es la primera vez que una política de seguridad social en Chile cuenta con una instancia de evaluación, seguimiento y representación de los usuarios. Si bien es demasiado prematuro evaluar su actuar (ver el anexo 1 sobre su labor en el primer mes y medio desde su constitución) abre un camino para encausar el empoderamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en aquellas políticas que les atañen directamente

### f. Desafíos

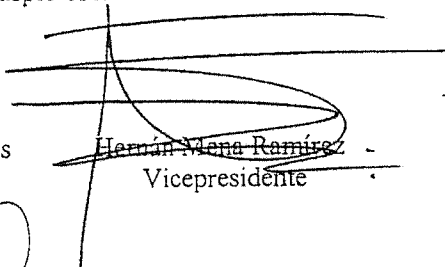
Si bien la institucionalidad diseñada ha funcionado muy bien hasta ahora, sobre todo tomando en cuenta la inesperadamente alta incorporación de afiliados, los desafíos futuros no son menores. Entre otros mencionamos los siguientes, atinentes ya no tanto a la afiliación como a la calidad de los servicios por prestar: i) lograr un pago oportuno de subsidios; ii) lograr una efectiva y masiva intermediación laboral; iii) generar alternativas viables novedosas, más allá de los consabidos programas de "empleo de emergencia" frente al desempleo masivo, cuando la intermediación no resulte; iv) capacitar a tiempo a los estructuralmente cesantes, sin crear incentivos perversos a prolongar la cesantía para calificar; y v) contemplar sistemas que eleven o extiendan los subsidios en circunstancias de desempleo masivo.

### Evaluación

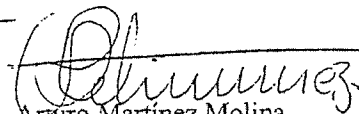
En conclusión, salvo las reservas menores citadas anteriormente, nuestra apreciación es que en sus primeros 3 meses la institucionalidad diseñada para el funcionamiento del Seguro de Cesantía se encuentra operando a cabalidad, tanto en la administración como en la regulación y fiscalización. Es un comienzo auspicioso.



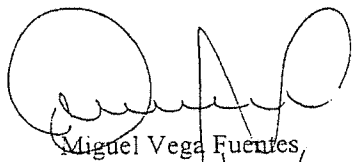
Joseph Ramos Quiñones  
Presidente



Hernán Mena Ramírez  
Vicepresidente



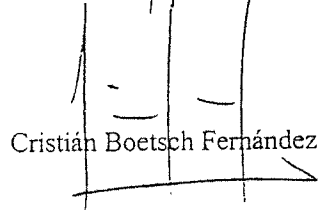
Arturo Martínez Molina  
Secretario




Miguel Vega Fuentes



Jorge Millán Baeza



Cristián Boetsch Fernández



José San Francisco Pizarro

### Anexo 1: Trabajo de la Comisión de Usuarios

Desde su constitución el 12 de noviembre, la Comisión de Usuarios ha realizado dos sesiones, una extraordinaria (el 26 de noviembre del 2002) y una ordinaria (el 17 de diciembre del 2002). En la sesión extraordinaria se eligieron el Vice Presidente y Secretario de la Comisión, funciones que por unanimidad recayeron sobre Hernán Mena Ramírez y Arturo Martínez Molina respectivamente. Asimismo se acuerdan varios reglamentos internos de procedimiento y se programa la actividad de la Comisión para el futuro mediato.

La primera sesión ordinaria analiza las bases de licitación del Seguro de Desempleo, la oferta presentada por AFC Chile y el contrato de administración para conocer a fondo las obligaciones de AFC Chile. Asimismo, la Comisión ha examinado en extenso la evolución de la afiliación – su rapidez, así como sus limitaciones, y se ha preocupado por problemas de posibles rezagos entre cotizaciones, afiliación y apertura de cuentas, la oportunidad de pago de las cotizaciones y posibles atrasos en los mismos.